

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO  
COORDENADORIA DE ESTÁGIOS

## **GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS**

DANIEL TRENTA DO NASCIMENTO

Florianópolis, dezembro de 2000.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO

## **GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL NOS MUNICÍPIOS**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

DANIEL TRENTO DO NASCIMENTO

Orientado por  
Prof<sup>o</sup> . Dr. Pedro Carlos Schenini

Área de concentração  
Administração Pública - Gestão Ambiental

Florianópolis, dezembro de 2000.

## **TERMO DE AVALIAÇÃO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi apresentado e julgado perante a Banca Examinadora, que atribuiu nota \_\_\_\_\_ ao acadêmico Daniel Trento do Nascimento, na disciplina Estágio Supervisionado Obrigatório – CAD 5401.

### **Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Pedro Carlos Schenini**  
**Presidente**

---

**Prof. MSc. Luis Moretto Neto**  
**Membro**

---

**Prof. MSc. Sinésio Stefano Dubilela Ostroski**  
**Membro**

*“Denominamos nosso tempo, prosaicamente, de era atômica, era espacial, idade da automatização, idade do antibiótico, ou, em outras palavras, a idade de uma ou de outra tecnologia.*

*Estes termos são usados, com a aprovação dos tecnologistas, porém com menosprezo pelos humanistas.*

*O único termo que teve aceitação quase universal foi o de era da ansiedade”*

*René Dubos*

**“WE FIGHT THE FIRE –  
WHILE WE’RE  
FEEDING THE FLAMES ”**

*Neil Peart*

*A meu pai e minha mãe,  
que me trouxeram ao mundo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é mais que um compromisso acadêmico. É o marco de mais uma etapa de minha vida. Aproveito esta oportunidade para agradecer a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para minha trajetória durante o tempo de graduação e na elaboração deste trabalho.

De maneira especial, expresso minha gratidão:

- A toda minha família, pai, mãe, irmãos, tios e primos, especialmente aos pilares de sustentação, os avós Aurélio Trento e Olga Freccia Trento, que com sua sabedoria, simplicidade, humildade e grandeza acumulados ao longo dos 62 anos de casados, nos dão tranquilidade e segurança para traçarmos com passos firmes os caminhos da vida;
- A toda equipe de funcionários e professores da universidade, especialmente ao grande orientador e amigo Pedro Carlos Schenini;
- Aos colegas do curso, pelo caminho que traçamos juntos;
- Às empresas que me deram a oportunidade de trabalhar e aprender com os estágios, Correios (Sr. Morbini, Guilherme, César e Edson), Eliane Revestimentos Cerâmicos (José Celso Barbosa Jr. em especial), Vinicola Mazon (Tia Giselda e Nei), Fundação Municipal do Meio Ambiente – FLORAM (Elizabeth, Gilson, Giovani, Marcelo, Haroldo, Marta, Elisa, Edelberth, Guzzi e toda equipe de funcionários e estagiários);
- Aos amigos que fiz nesta luta pela questão social e ambiental, Giovani Amboni e Carlos Holthausen;
- À tia Susete, pela acolhida em minha experiência Norte Americana;
- À família Cardona, pela acolhida na terra portenha;
- E a todos meus grandes amigos, presentes em todos os momentos;

## **RESUMO**

A postura das cidades perante a questão ambiental, analisada em sua essência – social, econômico, ecológico, político e cultural – está intimamente ligada com a garantia de sobrevivência do nosso planeta, pois é nos municípios que estão localizadas as maiores fontes causadoras dos impactos ambientais.

Dada a importância deste tema, este trabalho abordou a gestão pública dos municípios vista sob a ótica da sustentabilidade, que visa a busca de soluções para os problemas atuais sem comprometer as gerações futuras, conciliando o desenvolvimento econômico e a equidade social com a preservação ambiental.

Assim sendo, o presente estudo tratou, após uma revisão da teoria que cerca o assunto, gestão pública e ambiental, de identificar e caracterizar a gestão pública municipal e suas atribuições, contextualizando o seu meio de atuação e as principais inter-relações e interferências existentes na administração pública do município, buscou identificar os principais impactos ambientais e apontar as alternativas e ações gerenciais, operacionais e de monitoramento para a minimização dos problemas ambientais no município.

## **ABSTRACT**

The position of the cities before the environmental issue, taken in its essence - social, economic, ecological, politic and cultural - its wide close to the survival guarantees of the planet, being the cities and its urban areas where most of the environmental disturbance's sources and impacts are located.

Given the importance of this subject, this work gives an approach of the public administration of the cities seen under the point of view of the sustainability, that aims the fetching of solutions for the current problems without compromising the future generations, conciliating economic development and social equity with the environmental preservation.

Thus being, the present study presents, after a walk through the theory that surrounds the subject, public administration and environmental management, the identification and characterization of the municipal public administration and its attributions, putting it all on its scenary of performance and presenting the main networks and interference's points existed on the citie's public management. The study also brings an idêntication of the main environmental impacts and sugest the managemental, operational and monitoring alternatives and actions that aims to reduce the environmental problems of the cities.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	13
1.1 Tema problema	14
1.2 Justificativa	15
1.2.1 Importância	15
1.2.2 Oportunidade	16
1.2.3 Viabilidade	16
<b>2 OBJETIVOS</b>	18
2.1 Objetivo geral	18
2.2 Objetivos específicos	18
<b>3 METODOLOGIA</b>	19
3.1 Caracterização da pesquisa	19
3.1.1 Abordagem	19
3.1.2 Perspectiva do estudo	19
3.2 Delineamento da pesquisa	19
3.2.1 Quanto aos meios	19
3.2.2 Quanto aos fins	20
3.3 Técnica de coleta de dados	20
3.4 Técnica de análise dos dados	21
3.5 Limitações do método	21
<b>4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	22
<b>4.1 DISTÚRBIOS AMBIENTAIS</b>	22
<b>4.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	24
4.2.1 Uma palavra sobre desenvolvimento	24
4.2.2 Ecologia e eco-desenvolvimento	25
4.2.3 O termo Desenvolvimento Sustentável	27
<b>4.3 GESTÃO PÚBLICA</b>	30
4.3.1 Conceitos, princípios e poderes administrativos	30
4.3.2 Serviços públicos	33
4.3.2.1 Regulamentação e fiscalização dos serviços públicos	34
4.3.2.2 Competências e formas para a prestação dos serviços	35
4.3.3 Novas formas de gestão dos serviços públicos	37

4.3.3.1 A importante função administrativa no “Novo Estado” .....	39
4.3.3.2 Elementos para um novo modelo de gestão pública .....	42
<b>4.4 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL</b> .....	<b>47</b>
4.4.1 Aspectos Legais.....	47
4.4.2 A força dos municípios para o desenvolvimento .....	48
4.4.3 A Sustentabilidade dos Municípios.....	50
4.4.4 Gestão urbana.....	53
<b>4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS</b> .....	<b>55</b>
4.5.1 Legislação e normas ambientais.....	56
4.5.2 Agenda 21.....	59
4.5.3 Tecnologias limpas.....	60
<b>5 DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>62</b>
<b>5.1 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS</b> .....	<b>62</b>
<b>5.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL</b> .....	<b>68</b>
5.2.1 Comportamento cíclico das políticas públicas .....	69
5.2.2 União, Estado e outros municípios.....	70
5.2.3 Câmara de Vereadores.....	72
5.2.4 Ministério público .....	73
5.2.5 Fornecedores (insumos e serviços).....	73
5.2.6 Empresas e Indústrias.....	74
5.2.7 Imprensa .....	75
5.2.8 Terceiro setor e a comunidade.....	76
<b>5.3 IMPACTOS AMBIENTAIS</b> .....	<b>78</b>
5.3.1 Impactos ambientais globais .....	79
5.3.2 Ecossistema urbano .....	81
5.3.3 Urbanização, poluição e impactos ao meio ambiente .....	82
5.3.3.1 Poluição do solo .....	83
5.3.3.2 Poluição da água.....	84
5.3.3.3 Poluição do ar.....	87
5.3.3.4 Impactos humanos da poluição .....	89
5.3.4 Problemas ambientais urbanos no Brasil.....	92
5.3.5 Fatores políticos e econômicos relevantes para o aumento dos impactos ambientais nos municípios .....	94
<b>5.4 AÇÕES SUSTENTÁVEIS</b> .....	<b>96</b>

5.4.1 Pressupostos para a sustentabilidade .....	97
5.4.2 Ações Gerenciais .....	100
5.4.2.1 - Agenda 21 Local .....	101
5.4.2.2 Conformidade às normas ISO 9000, 14000, 18000 (BS-8800) e S.G.A... ..	102
5.4.2.3 Qualidade total na administração pública.....	103
5.4.2.4 Os cinco “R” da nova gerência pública.....	104
5.4.2.5 Imagem e responsabilidade social – Marketing verde .....	106
5.4.2.6 Contabilidade e finanças ambientais .....	107
5.4.2.7 A administração por fundos.....	108
5.4.2.8 Plano Diretor.....	108
5.4.2.9 Zoneamento ecológico .....	109
5.4.2.10 Plano de Proteção Ambiental.....	109
5.4.2.11 Agenda marrom.....	110
5.4.3 Ações operacionais .....	111
A - Controle da poluição nos serviços prestados .....	111
B - Criação de Conselhos Municipais.....	112
C - Implementação da Agenda 21 .....	112
D - Criação ou reestruturação das associações de moradores e centros comunitários. ....	112
E - Desenvolvimento do Ecoturismo e turismo rural como alternativas sustentáveis de emprego e renda.....	113
F - Educação Ambiental.....	113
G - Implantação do Sistema de Informações Geográfica – SIG .....	114
H – EIA/RIMA.....	114
I - Outras ações importantes.....	115
5.4.4 Ações de monitoramento e fiscalização.....	116
A - Transferência de densidades.....	118
B - Desapropriação .....	118
C - Outras ações de controle .....	118
<b>6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>120</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>123</b>

## **LISTA DE QUADROS ,TABELAS E DIAGRAMAS**

QUADRO 1 - DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE .....	27
QUADRO 2 - CARACTERÍSTICA DA NOVA DINÂMICA SOCIAL .....	38
QUADRO 3 - CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS.....	62
QUADRO 4 - ADMINISTRAÇÃO – ATRIBUIÇÕES.....	63
QUADRO 5 - FINANÇAS – ATRIBUIÇÕES.....	64
QUADRO 6 - SERVIÇOS PÚBLICOS – ATRIBUIÇÕES.....	65
QUADRO 7 - CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	68
QUADRO 8 - RESUMOS DOS FATORES E INFLUÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL.....	77
QUADRO 9 - IMPACTOS AMBIENTAIS.....	78
QUADRO 10 - NECESSIDADES E REQUISITOS DO ECOSSITEMA URBANO.....	81
QUADRO 11 - PRINCIPAIS POLUENTES DO AR.....	89
QUADRO 12 - IMPACTOS AMBIENTAIS .....	91
QUADRO 13 - AÇÕES SUSTENTÁVEIS.....	96
QUADRO 14 - PRESSUPOSTOS PARA A SUSTENTABILIDADE.....	97
QUADRO 15 - ESTRATÉGIAS PARA UMA CIDADE SUSTENTÁVEL.....	99
QUADRO 16 - OS 5 “R” DA NOVA GERÊNCIA PÚBLICA.....	105
QUADRO 17 - INSTRUMENTOS DE CONTROLE DIRETO DA POLÍTICA AMBIENTAL.....	117
DIAGRAMA 1 - REDE DE RELAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO.....	69

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Ambiental e Sanitária

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BSI – British Standards Institution

C.F. – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ISO – International Standardization Organization

IUCN – International Conservation of the Nature

MMA – Ministério do Meio Ambiente

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

RIMA – Relatório de Impactos ao Meio Ambiente

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SISNIMA – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

SDM – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente de Santa Catarina

# 1 INTRODUÇÃO

Nos primórdios existenciais o homem vivia em harmonia com o meio ambiente, onde o homem animal fazia parte de um equilíbrio ecológico. A partir do momento que começou a expressar a sua incrível capacidade de manipular e construir ferramentas ele passou então a se destacar no meio em que vivia, mesmo assim os impactos ao ambiente por ele produzidos eram pouco perceptíveis. A história nos mostra que o homem busca incessantemente formas de subsistência que lhe permitam suprir as suas necessidades de sobrevivência. Na medida em que o tempo foi passando, o homem foi evoluindo e novas necessidades foram surgindo.

Na evolução das sociedades vários períodos de ascensão, apogeu e declínio apareceram, e impactos diferenciados ocorriam no planeta. De todas as etapas ocorridas no processo de desenvolvimento das sociedades, podemos afirmar que a revolução industrial foi um fato de extrema importância, sendo um marco inicial de uma nova era de desenvolvimento. Os países cresceram economicamente, industrializaram-se e suas organizações também aperfeiçoaram suas técnicas de produção e gerenciamento utilizadas em seus processos operacionais.

As civilizações já não eram as mesmas, as sociedades iam se formando, necessidades iam surgindo, e a história do homem na terra tomava um rumo irreversível de evolução, e hoje fica difícil avaliarmos as consequências deste processo. A expectativa de vida do homem aumentou significativamente, seu grau de conhecimento também, assim como muitos outros avanços obtidos no decorrer da história, mas por outro lado estamos vivenciando catástrofes ecológicas jamais imaginadas algum tempo atrás, o que nos faz parar para repensar nossos métodos de desenvolvimento.

Esse crescimento sem limites passou a consumir uma quantidade cada vez maior dos recursos finitos da natureza, produzindo uma degradação nunca antes vista, causando problemas sociais e prejudicando a qualidade de vida das pessoas. As questões ambientais passaram assim, a ser uma das grandes preocupações da sociedade. Nos cabe reconhecer então, que o ser humano, na sua luta diária pela sobrevivência, é o maior transformador do meio ambiente.

Essa atual conjuntura de desenvolvimento desenfreado e sem limites juntamente com impactos sociais e ambientais enormes faz emergir uma pressão da sociedade por uma mudança nos conceitos e práticas em curso. Em alguns lugares esse fato é mais explícito, já em outros é praticamente inexistente, pois essa mudança implica em participação de todos os

setores da sociedade sendo que o governo deve ser um incentivador deste processo de mudança e atuar em consonância com a comunidade.

Com o agravamento dos problemas sociais, ambientais e econômicos, como o aumento da pobreza e a aglomeração urbana, emerge uma demanda forte da sociedade por uma mudança nos modelos ultrapassados de gestão local.

Os problemas sociais e ambientais são mais notados no âmbito municipal, pois é onde são efetivamente executadas as ações diretas da administração pública. A intensificação do processo de degradação ambiental e desvalorização social impõe à administração municipal a adoção, em conjunto com o tecido social e os outros setores da sociedade, de soluções atenuantes de seus efeitos perversos.

Assim, os desafios da gestão pública sustentável devem ser encarados de maneira sistêmica e holística, com análises e estudos conduzidos que contemplem todos os segmentos, atores e instrumentos que participam do processo.

Nesse sentido, esse trabalho procura caracterizar e contextualizar a gestão municipal, para aí então, identificar os impactos ambientais causados dentro do município e apontar quais são as ações sustentáveis que possibilitam aos dirigentes e funcionários adotarem e implantarem e com isso obterem maiores chances de alcançar a sustentabilidade.

## **1.1 Tema problema**

A administração municipal esta envolvida por muitos fatores de ordem econômica, política, cultural, social e ambiental, e a busca pelo bem estar de sua população é o objetivo primordial de qual nenhuma gestão deve se afastar. Porém, hoje os problemas são tantos que é difícil atender a todas as necessidades do município.

O desafio da gestão municipal está na visão estratégica do equilíbrio entre o atendimento das necessidades básicas e o seu potencial, sendo capaz de adequar o crescimento urbano à demanda social por serviços públicos e fomentar uma consciência de co-responsabilidade da questão ambiental por parte da sociedade.

Neste contexto, com o aumento das pressões de todos os setores e na necessidade de uma gestão sustentável começa a despertar um interesse por parte dos administradores públicos por alternativas que orientem suas ações no âmbito municipal.

Assim sendo, esse trabalho visa mostrar alternativas sustentáveis, que acompanhadas de alguns pressupostos e medidas estratégicas, dão um caminho para a minimização dos problemas relacionados ao meio ambiente das cidades.

Sabendo da complexidade que envolve uma administração municipal é necessário definir o contexto de sua atuação e quais os impactos ambientais existentes dentro do município.

Portanto, definiu-se como problema de pesquisa:

“Quais são os principais impactos ambientais urbanos e quais as ações consideradas importantes para a obtenção do Desenvolvimento Sustentável nos municípios?”

## **1.2 Justificativa**

### **1.2.1 Importância**

O cenário que se apresenta traz a necessidade da renovação no estilo de gestão das administrações municipais exige um ordenamento do município de forma a corrigir as falhas e sérios problemas existentes e ao mesmo tempo evitar a ocorrência de novas perturbações da ordem local atual e de futuras gerações.

A busca por uma melhora na qualidade de vida por parte da sociedade faz aflorar um apelo pela questão ambiental na medida em que esta vai conscientizando-se da relação indissociável existente entre a qualidade ambiental com a qualidade de vida humana e da importância de entender a qualidade do meio ambiente em sua essência – ambiente natural, social, econômico, político e cultural.

É necessário uma reformulação e adaptação dos modelos de gestão existentes aos novos tempos, assim como uma reeducação dos gestores públicos, de maneira que tenham antes de qualquer objetivo ou interesse, a perfeita noção do momento de decisões que vivemos, onde a sustentabilidade, não só local como também global, depende das decisões e atos hoje executados.

Em função das diretrizes da Agenda 21, das pressões populares, institucionais, de mercado ou mesmo pelo interesse pessoal e autêntico de alguns dirigentes públicos, a realidade tem evidenciado uma crescente demanda pelas premissas e ações sustentáveis.

Dentro desse cenário, para tentar acrescentar maiores conhecimentos sobre o tema e a problemática, é que busca-se conhecer e descrever as novas atribuições e procedimentos com que se defrontam os dirigentes e servidores públicos em suas atividades diárias.

Este trabalho tem uma considerável importância, pois trás a tona uma preocupação mundial, e apresenta uma abordagem ampla e atual da gestão pública sustentável. Assim



sendo, esse trabalho justifica-se pela oportunidade pioneira de sistematização de um assunto tão atual e de tanto interesse de todos os segmentos da população.

### **1.2.2 Oportunidade**

A questão ambiental é hoje uma tônica vigente em qualquer administração, visto que suas limitações são globais, sofrendo o mundo todo com seus efeitos, da mesma maneira, é global a busca por alternativas que minimizem esses impactos, tudo no sentido de melhorar a qualidade de vida humana.

Um consenso mundial é a importância de ações localizadas, pois é no âmbito municipal que residem as melhores formas de trabalho integrado com a comunidade, assim sendo, esse trabalho apresenta um estudo que visa orientar a gestão pública municipal sobre as formas e ações existentes para tomar uma ação pró-ativa perante este novo cenário que se apresenta.

Da mesma forma, esse trabalho apresenta oportunidades para que administradores e estudiosos possam conhecer o amplo campo que surge na área da gestão pública sustentável, que ainda tem muito a ser aprofundado e desenvolvido, pois este cenário de limitação espacial urbana, crises ambientais e problemas sociais não parece estar perto de um fim.

### **1.2.3 Viabilidade**

Neste trabalho de caráter teórico, explorou-se o acervo bibliográfico disponível a respeito do tema, que apesar de parecer recente, já vem sendo estudado a algum tempo, porém de forma isolada e com diferentes enfoques, mas nada que com uma devida adaptação ainda não sejam atuais. Desta forma, esse material provindo das mais diversas áreas do conhecimento, contribuiu com idéias valiosas e de grande importância para o desenvolvimento do trabalho.

Conversas e entrevistas não estruturadas com dirigentes públicos, prefeitos, deputados, vereadores, bem como estudiosos da área foram de grande valia para auxiliar a elaboração do trabalho.

Em suma, o objetivo deste trabalho foi oferecer um maior número de informações a respeito do tema, o que se tornou viável pelo fato de já existirem muitos trabalhos a respeito da gestão pública, assim como da área ambiental, cabendo ao autor a tarefa de elaboração de análises e junção dos temas.

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

Com base no problema proposto, o objetivo geral deste trabalho é efetuar um estudo sobre o tema gestão pública sustentável nos municípios.

### **2.2 Objetivos específicos**

Em termos específicos, pretendeu-se atingir os seguintes objetivos:

- Efetuar uma revisão bibliográfica dos assuntos que abordam o tema em questão;
- Investigar e identificar as atribuições da administração pública municipal;
- Investigar e contextualizar as diversas forças que interagem e interferem na gestão do município;
- Identificar e caracterizar os impactos ambientais urbanos e seus principais pontos de poluição;
- Investigar e apresentar as ações sustentáveis existentes de ordem gerencial, operacional e de monitoramento para a gestão pública municipal que buscam a minimização dos problemas apontados;
- Ter utilidade auxiliar como material de pesquisa em estudos posteriores, a acadêmicos, professores e administradores públicos que tenham interesse e busquem informações sobre este tema.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Caracterização da pesquisa**

##### **3.1.1 Abordagem**

A pesquisa apresenta no decorrer de sua estrutura uma “abordagem qualitativa”, visto que esta se baseia em um estudo da aplicação aos modelos de gestão pública a inserção da variável da sustentabilidade.

Na abordagem qualitativa não há medidas, as possíveis inferências não são estatísticas e procura-se fazer análises em profundidade, obtendo-se as percepções dos elementos pesquisados sobre os eventos de interesse. (Campomar,1991)

Os critérios numéricos não servem de base para garantir a representatividade da pesquisa qualitativa, neste tipo de pesquisa são confrontados os dados obtidos na realidade buscando expressar perspectivas e tendências.

##### **3.1.2 Perspectiva do estudo**

A perspectiva de estudo é de caráter transversal, pois serão utilizados alguns conceitos e definições como base para o desenvolvimento da pesquisa.

Seguiu-se uma análise orientada para o presente e para o futuro, devido a importância do assunto para toda a sociedade e pelo fato de o trabalho apresentar uma nova forma de se conduzir a gestão municipal, com o enfoque na sustentabilidade dos municípios.

#### **3.2 Delineamento da pesquisa**

##### **3.2.1 Quanto aos meios**

Este trabalho foi conduzido através de consulta bibliográfica e telematizada nacional e internacional. Manzo (1991:32) se refere a bibliografia pesquisada como sendo um instrumento que “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos,

como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente”, propiciando um exame e releitura do tema sob novo enfoque e perspectiva.

Os dados deste trabalho foram coletados no acervo bibliográfico existente a respeito do tema e nas páginas disponibilizadas via *Internet*. Para Vergara (1997), “a pesquisa telematizada busca informações em meios que combinam o uso do computador e de telecomunicações”.

### **3.2.2 Quanto aos fins**

Este trabalho, em relação aos fins a que se propôs, foi de cunho exploratório e descritivo. Exploratório porque, apesar de haver vários estudos a respeito do tema, não se verificou a existência de uma abordagem detalhada da Gestão Pública Sustentável nos Municípios, com o ponto de vista pelo qual esta pesquisa tem a intenção de abordá-lo. Descritivo porque visou descrever os impactos ambientais na administração pública, bem como, seu contexto e as ações importantes para encarar os problemas do município.

A pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Na maioria dos casos essas pesquisas envolvem levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão. (Gil, 1989)

Conforme Vergara (1997), a pesquisa descritiva, expõe características de determinado fenômeno e pode também estabelecer correlações entre variáveis e definir a sua natureza, não tendo compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

### **3.3 Técnica de coleta de dados**

O presente trabalho baseou-se na pesquisa exploratória de dados secundários, os quais se constituem em dados já existentes, registrados e trabalhados.

De acordo com Mattar (1996), compreendem levantamentos em fontes secundárias os levantamentos bibliográficos, documentais, de estatísticas e de pesquisas realizadas.

Os dados coletados nesta pesquisa tiveram como fontes livros, periódicos, revistas, artigos científicos, anais de congressos e seminários, Constituição Federal, Leis e Decretos, assim como, manuais administrativos de algumas organizações de vários municípios, planos de governo, Agendas 21 e informações coletadas via *Internet*, além de conversas e entrevistas

não estruturadas à administradores públicos dirigentes de organizações públicas, organizações não governamentais, prefeitos, deputados, vereadores e especialistas da área.

### **3.4 Técnica de análise dos dados**

Conforme os objetivos estabelecidos para este trabalho, os dados levantados foram tratados de forma qualitativa.

Neste trabalho, foi elaborada uma caracterização e contextualização da administração pública, identificados os problemas ambientais que ocorrem dentro dos municípios e apontadas as ações minimizadoras destes problemas para que se alcance uma gestão sustentável.

Os dados com os quais se trabalhou nesta pesquisa, levantados por autores, pesquisadores, gestores e observadores (livros, revistas, artigos científicos, entre outros) foram tratados de modo a trazerem reflexões, argumentações, interpretações, análises e conclusões, para o maior conhecimento de todos aqueles que os julguem de valor e interesse.

### **3.5 Limitações do método**

A metodologia utilizada neste trabalho apresentou as seguintes dificuldades e limitações quanto à coleta e ao tratamento dos dados:

- Com relação à coleta dos dados referentes à administração pública municipal, mais precisamente a sua caracterização, pois cada município tem uma estrutura peculiar diferenciando sempre em vários pontos da organização, como diretorias, secretarias, autarquias e fundações, e como o objetivo do trabalho não era um estudo de caso localizado, esta tarefa de caracterização foi extremamente trabalhosa.
- Outro fator limitante quanto à coleta dos dados encontrou-se nas pesquisas realizadas na *Internet*. Há um grande número de informações a respeito da questão ambiental, porém, quanto à gestão pública são poucos os trabalhos realizados nesta área disponibilizados na internet.

## **4 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

### **4.1 DISTÚRBIOS AMBIENTAIS**

Muitos dos avanços da nossa sociedade e dos nossos padrões de vida podem ser atribuídos à ciência e tecnologia. Podemos citar os rápidos e seguros meios de transporte; o grande avanço nas comunicações; a substituição da utilização da força animal ou humana por máquinas; o armazenamento e tratamento da água; o combate a inúmeras doenças; a otimização do tempo no trabalho com aumento da produtividade, deixando assim, o homem com mais tempo para atividades recreativas e culturais, assim como muitos outros avanços.

Entretanto com tantos avanços, algum preço teríamos de pagar, e junto com eles vieram então muitos outros efeitos, como o desaparecimento de florestas, a poluição ambiental, o surgimento de novos organismos resistentes ao controle do homem, dentre outros.

Na sociedade agrária, podemos dizer que as pessoas viviam em uma certa harmonia com a natureza, plantando, caçando, fazendo roupas, tudo em uma medida que não ultrapassava o necessário. Os dejetos animais e humanos retornavam para o solo como fertilizantes orgânicos. Havia poucos, se é que havia, problemas como a poluição da água, terra e ar.

Conforme relata Heinke (1996), algumas cidades da antiguidade, mais particularmente as do império romano, tinham sistemas de abastecimento de água e tratamento de suas sobras e dejetos. Existiam aquedutos provindos dos Alpes para o abastecimento de aproximadamente 1 milhão de habitantes, tudo isso com muito preparo e cuidado, principalmente para evitar doenças. A tecnologia municipal utilizada na época parece que foi esquecida por aqueles que construíram as cidades européias no decorrer das civilizações, pois sistemas de armazenamento e distribuição de água e tratamento e destinação dos dejetos foram esquecidos, o que resultou em grandes surtos de doenças como desinteira, cólera, diversos tipos de febre, entre outros males. Isso se manteve até metade do século XIX.

A revolução industrial no século XIX, veio aumentar consideravelmente os impactos no ambiente, agravando-se principalmente na Europa e Estados Unidos, pois tal evento trouxe a industrialização e conseqüentemente um intenso aumento na urbanização, são as principais causas da poluição do ar, terra e água.

Após a segunda grande guerra, os países industrializados vivenciaram um grande crescimento econômico, aumentando as suas populações, desenvolvendo novas tecnologias e consumindo energia como nunca. Durante as décadas de 50 e 60 o aumento da descarga de poluição na água, terra e ar foi considerável. Isso foi seguindo um fluxo que até hoje ainda é intenso, e infelizmente o problema tende a agravar-se pois a capacidade de suporte do planeta é limitada.

O meio ambiente tem sido agredido de tal maneira que os espaços disponíveis para o uso comum estão começando a ficar escassos e a perder o seu valor de uso. São mananciais, córregos, vegetação, flora e fauna, porém, considerando que o meio ambiente vai muito além do "verde", temos encontrado um aumento enorme na limitação de espaço nas cidades, que é o meio ambiente mais comum para as civilizações contemporâneas, e além disso, temos observado uma queda na qualidade da vida humana, se analisada a média mundial, em virtude do grande crescimento populacional.

Conforme destaca Schenini(1998), a população tem crescido de forma desordenada no planeta acarretando um aumento na demanda de bens e serviços e de muitos outros fatores, como o espaço, o calor, a energia disponível, os recursos não renováveis, a água e os alimentos, todos estes essenciais à sobrevivência humana na terra.

Com sorte, existem pesquisadores e cientistas preocupados com esta situação, que com o apoio dos ambientalistas, têm desenvolvido métodos e práticas a fim possibilitar a exploração dos recursos naturais, agrícolas, pastoris, de origem fóssil e as fontes de energia térmica e hidráulica de maneira sustentável. Tal nível de evolução tem permitido a melhoria do poder econômico de alguns povos e regionalmente de algumas cidades em especial, o que lhes propicia o alcance de melhorias nos padrões de vida, no consumo de manufaturados, de energia elétrica ou de alimentos entre outros parâmetros.

Entretanto, os efeitos mais graves desse desenvolvimento são a explosão populacional, ainda fora de controle, a exaustão dos recursos naturais não renováveis, a perturbação da natureza e a introdução de elementos poluidores no meio ambiente.

Segundo diretrizes da Agenda 21 Global e Brasileira, que ainda encontra-se em construção, no que diz respeito aos trabalhos para redução das desigualdades sociais, é necessário conferir prioridade ao aumento de capacidades e à mudança de mentalidades, tanto no nível do estado como na sociedade civil.



## **4.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

### **4.2.1 Uma palavra sobre desenvolvimento**

Antes de entendermos o que vem a ser desenvolvimento sustentável é necessário revisar brevemente o que é desenvolvimento, visto que na sua essência, é crescimento, ampliação ou melhora sob determinada ótica. Temos muito presente nos dias de hoje os termos desenvolvimento econômico, que foi a tônica vigente nas ultimas décadas, e desenvolvimento social, que leva em consideração a qualidade de vida das pessoas, porém tratamos neste trabalho algo muito maior que apenas a questão econômica e social, analisamos tudo isso sob a perspectiva da conscientização e preservação ambiental, formando uma tríade – econômico, social e ambiental.

A teoria do desenvolvimento econômico, conforme Celso Furtado em suas várias obras trata de explicar, numa perspectiva macro econômica, são os fatores de aumento da produtividade no trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza-se o produto social. Já o desenvolvimento social busca analisar as condições de atendimento às necessidades básicas do ser humano, analisando itens com saúde, educação, moradia, alimentação, dentre outros.

Tendo em vista os diversos sentidos atribuídos a este termo nos últimos anos, surge a necessidade de qualificar desenvolvimento. Entre os anos 40 e 90 tivemos uma bipolarização das relações mundiais, e a questão do desenvolvimento era compreendida como a necessidade de operar transformações na vida social tendo por pressuposto as transformações econômicas.

A questão do desenvolvimento econômico, para Fontes (1996), está centrada na produção de bens, concentra toda energia nos aspectos materiais da vida – deixando de considerar a economia como um subsistema que é, transformando-a na totalidade – sacrificando os demais aspectos da vida social, além de transferir valores, como ética, moralidade e justiça, para o âmbito da vida pessoal ou religiosa.

Nos anos 60 e 70 surgem questionamentos quanto à capacidade dos modelos de desenvolvimento em curso de promoverem a redistribuição da riqueza. Problemas como a concentração de recursos na geração de uma estrutura produtiva, cujos desequilíbrios monetários e financeiros não mais eram controláveis. O reconhecimento internacional da desigualdade econômica acentuou a necessidade de que fossem consideradas as dificuldades dos países em desenvolvimento para completar seu ciclo de progresso.

Após a crise do petróleo e um ciclo de recessão econômica nos países desenvolvidos, os termos do debate sobre desenvolvimento se modificam. Passa a ter relevância a idéia da liberação das forças de mercado, o liberalismo. É neste quadro que começam a surgir questionamentos quanto a função do Estado como agente de desenvolvimento.

Os grandes pilares do modelo neoliberal encontram-se na liberalização, relacionada com o mercado de bens e serviços, financeiro uma conseqüente flexibilização nas relações de trabalho.

A partir dos anos 80, o mundo passa a experimentar um intenso processo de globalização, e em paralelo, constata-se aprofundamentos da crise mundial, registrando-se números alarmantes quanto a fome nos países pobres, conflitos armados, racismo, e uma grave crise ambiental.

O que se constata é que a nova ordem econômica mundial, determinada pelas leis do mercado, não silenciou o debate sobre o sentido do desenvolvimento. Ao contrário, surgem muitos questionamentos quanto ao modelo então vigente – neoliberal -. É onde aparecem novos conceitos como o do desenvolvimento humano, formulado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que procuram resgatar o princípio da igualdade e justiça social.

A década de 80 deu início a debates sobre os limites econômicos, e é onde emerge com força a dimensão ambiental como um indicador desses limites. Assim sendo, a questão do desenvolvimento adquire novos rumos a partir dos anos 90, tornando claro a urgência de um novo modelo e práticas do processo civilizatório para além do Estado e das relações econômicas.

#### **4.2.2 Ecologia e eco-desenvolvimento**

A questão ecológica passou a ser discutida com mais freqüência nas ultimas décadas, que após a segunda guerra mundial teve um impulso com a Conferência Mundial sobre a Biosfera em 1968.

É atribuído geralmente a Haeckel, zoólogo alemão, a criação da palavra ecologia, em 1866. Mas existem documentos que provam que tal palavra era conhecida pelo menos oito anos antes. Malthus (1798), com suas idéias sobre crescimento de populações e aumento da subsistência parece ter influenciado Darwin, cuja obra “Origem das espécies” (1858) tornou-se famosa.

Nas obras de ambos vê-se um enfoque para o relacionamento entre os seres vivos e o ambiente em que vivem, mostrando que suas idéias já abordavam um pensamento ecológico.

Depois da criação da palavra ecologia conforme relata Paulo Lago (1991), “esta ciência ficou quase sem desenvolvimento até praticamente a década de 30 deste século XX”.

Em 1927 Charles Elton, naturalista inglês publicou uma obra clássica “Animal ecology”, em que abordava a grande importância da teoria ecológica. Porém, antes disso, o britânico dinamarquês Eugênio Warming, que realizou estudos no Brasil no estado de Minas Gerais durante três anos (1863 – 1866), publicou uma obra importante em 1895, sendo este o primeiro livro de ecologia.

Estas informações do surgimento do pensamento ecológico são essenciais para percebermos que o grande barulho que se faz em volta do meio ambiente e suas relações hoje, já eram há tempos estudadas por cientistas do mundo.

Já na década de setenta, eventos e ações de importância começaram a sensibilizar mais os governantes e gestores públicos, que foram de extrema importância os relatórios do clube de Roma, e principalmente o conceito que começava a surgir introduzido por Maurice Strong – O Ecodesenvolvimento – amplamente difundido por Ignacy Sachs, a partir de 1974.

Segundo Sachs, citado por Montibeller (1993, p.132), para determinado país ou região o ecodesenvolvimento significa o “desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder a problemática da harmonização das metas sociais e econômicas do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos do meio”.

É importante então frizarmos esta tríade do desenvolvimento que envolve a questão social, econômica e ambiental, sendo todos os três elementos interdependentes.

O eco-desenvolvimento nos leva então para uma mudança nos padrões de consumo e de vida, pois nos faz ver que o conjunto de valores por ele indicado apontam uma visão futura que ultrapassa gerações, e visa a sustentabilidade do planeta como ponto principal.

Para Sachs (1993:14), “trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e à todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver”. Segundo este raciocínio, Sachs desenvolveu as cinco dimensões da sustentabilidade do ecodesenvolvimento, que podem ser melhor observadas a seguir:

a) Sustentabilidade social: visa a criação de postos de trabalho que permitam renda individual adequada a melhor condição de vida, à melhor qualificação profissional, e a produção de bens dirigidos prioritariamente às necessidades básicas das populações.

b) Sustentabilidade econômica: visa um fluxo permanente de investimentos públicos e privados, o manejo eficiente dos recursos, e a absorção pela empresa dos custos ambientais e conta com suas próprias forças.

c) Sustentabilidade ecológica: tem como premissa produzir respeitando os ciclos ecológicos dos ecossistemas, dando prioridade a produção de biomassa e a industrialização de insumos naturais renováveis, busca a redução de intensidade energética e conservação de energia, assim como o uso de tecnologias limpas.

d) Sustentabilidade geográfica: busca uma descentralização espacial, desconcentração e democratização local e regional do poder e uma relação cidade campo equilibrada.

e) Sustentabilidade cultural: procura soluções adaptadas a cada ecossistema, assim como respeito a formação cultural comunitária.

Em resumo, o que Sachs propôs, segundo Montibeller (1993), se levarmos em consideração a relação dimensão X objetivo, pode ser apresentado como segue no quadro 1:

QUADRO – 1    DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

DIMENSÃO	OBJETIVO
SUSTENTABILIDADE SOCIAL	Redução das desigualdades sociais
SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA	Aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa
SUSTENTABILIDADE ECOLÓGICA	Qualidade do meio ambiente e preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações
SUSTENTABILIDADE GEOGRÁFICA	Evitar o excesso de aglomerações
SUSTENTABILIDADE CULTURAL	Evitar conflitos culturais com potencial regressivo

FONTE: Montibeller (1993)

4.2.3 O termo Desenvolvimento Sustentável

O termo desenvolvimento sustentável passou a ser difundido a partir da década de 80 com os eventos internacionais promovidos principalmente pela IUCN (International Conservation of the Nature). Este termo foi cunhado pela Comissão Brundtland e começou a

ser divulgado pelo relatório *Nosso futuro comum*, a partir de 1987 e ganhou força com Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, a chamada Rio-92. O termo encerra a tese-chave de que é possível desenvolver sem destruir o meio ambiente e propõe que todos os países se unam para evitar a catástrofe global: degradação crescente não só das grandes cidades industriais, onde primeiro se fizeram sentir os efeitos funestos da destruição ambiental, mas do ambiente global (atmosfera, florestas, oceanos).

Os princípios do desenvolvimento sustentável são os seguintes:

- a) Integrar a conservação da natureza e desenvolvimento;
- b) Satisfazer as necessidades humanas fundamentais;
- c) Perseguir equidade e justiça social;
- d) Buscar a autodeterminação social e a diversidade cultural; e
- e) Manter a integridade ecológica.

A definição mais conhecida do que vem a ser desenvolvimento sustentável é: “Buscar as necessidades básicas da atual geração sem comprometer as possibilidades das gerações futuras o fazerem”. (Brundthland, 1988)

Porém, mais que um conceito ou uma teoria, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e às aspirações humanas. (Brundtland, 1991).

Becker (1993), aponta três princípios, identificados sob o discurso do desenvolvimento sustentável:

- a) Eficácia no uso dos recursos através da utilização da informação e de novas tecnologias em atividades e produtos capazes de consumir menos matérias-primas e energia, em menor tempo, e passíveis de reutilização;
- b) Valorização da diferença, necessária a inovação contínua pela diversidade de mercados e recursos, bem como por condições sociais e políticas que potencializam de modo diverso os recursos locais; e
- c) Descentralização, referente a transferência de decisões e ações a todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, com definição de direitos e deveres.

Segundo Godard citado em Montibeller (1993) os atributos do desenvolvimento sustentável podem ser assim expressos:

- a) Transforma em utopia positiva o que é visto de modo negativo (a poluição, a degradação);
- b) Manifesta um conteúdo ético; a preocupação com as gerações futuras;
- c) O termo tem a virtude de apaziguar as preocupações com relação ao futuro, na medida em que deve ter a característica durável;
- d) A flexibilidade do conceito, que consegue abrigar concepções variadas; e
- e) Abre a possibilidade da revisão dos conteúdos econômicos e sociais presentes na problemática do desenvolvimento.

Segundo Schenini (1998), o desenvolvimento sustentável se firma em três pilares básicos, que são o crescimento econômico, a equidade social e o equilíbrio ecológico, “sendo todos imbuídos do mesmo espírito holístico de harmonia e responsabilidade comum”.

Devido aos questionamentos feitos no modelo de desenvolvimento vigente, que tem uma ênfase meramente econômica, é que se começou a trabalhar com a idéia do desenvolvimento sustentável.

Apesar de o estado de degradação que atingimos ser irreversível, é ainda viável uma mudança nos processos que nos levaram até este ponto, e é neste sentido que o desenvolvimento sustentável tem sido pregado como a alternativa para a minimização dos problemas ambientais no globo terrestre.

## 4.3 GESTÃO PÚBLICA

### 4.3.1 Conceitos, princípios e poderes administrativos

A atividade governamental existe desde as origens do funcionamento dos sistemas políticos que através de objetivos estabelecidos buscam a tomada de decisão. Fazendo-se um retorno histórico, podemos observar que foi só após o século XVIII que o cameralismo alemão, preocupado com a administração do governo, tornou-se especialidade para os estudantes daquele país. Todavia, antes disso, outras fontes serviam de base para os interessados na matéria do governo, como, por exemplo, a *Bíblia*, o *Arthashastra*, de Kautilya, da Índia antiga, a *Política*, de Aristóteles, e *O Príncipe*, de Maquiavel, bem como outras obras de filósofos da época.

Nos Estados Unidos, este estágio só foi atingido no século XIX, mais precisamente em 1887, com a publicação do ensaio de Woodrow Wilson, "*The study of administration*". A partir daí o conhecimento da administração pública passou a ser conhecida como uma área de interesse especializado.

Após consulta em várias bibliografias da área para buscar uma definição do que vem a ser administração pública, é possível ter a clara percepção de que o mais sensato a dizer, é que não existe uma única definição, no entanto é possível afirmar que a administração pública é aquele setor da administração que existe num contexto político relacionado basicamente às decisões da política governamental tomadas pelos detentores da autoridade.

De acordo com Meirelles(1990:52) pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo, como a gestão dos interesses da coletividade, que como ele bem ressalta:

*A administração pública é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, com o fim de realizar o bem comum.*

(Meirelles, 1990 p. 52).

Podemos dizer com base nisso que, todo administrador público assume um compromisso para com a coletividade de bem servi-la, e sendo assim, toda sua atividade deve ser voltada para esse objetivo.

Os princípios básicos da Administração pública estão consubstanciados em três regras de observância permanente e obrigatória, que segundo Meirelles (1990) são: Legalidade, moralidade e finalidade, a saber:

- a) *Legalidade*: significa que o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não deve se afastar ou desviar, ou seja, só é permitido fazer o que a lei autoriza.
- b) *Moralidade*: Não se trata da moral comum e sim da moral jurídica, que é o conjunto de regras de conduta da disciplina interior da administração, ou seja, é dever de saber distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, o justo do injusto, enfim, ser ético.
- c) *Finalidade*: É o princípio a que deve atender todo ato administrativo, onde o interesse público, o bem estar coletivo e o atendimento das exigências da comunidade são os objetivos únicos.
- d) *Publicidade*: O princípio da publicidade é a divulgação oficial do ato para o conhecimento público e início de seus efeitos externos.

A Constituição de 1988 inovou ao fazer menção a alguns princípios da Administração pública, são eles: princípio da legalidade; da impessoalidade, da moralidade administrativa; e da publicidade.

Vale aqui ressaltar, que nem todos os autores aceitam a existência do princípio da moralidade, pois alguns alegam que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acabe sendo absorvido pelo próprio conceito de legalidade. Porém, Di Pietro (1992) lembra que a distinção entre direito e moral é antiga, sendo ambos representados por círculos concêntricos, e o maior representa a moral e o menor o direito, numa aceitação ampla de brocardo segundo o qual “non omne quod licet honestum est” (nem tudo que é lícito é honesto).

Observados os princípios, que devem estar na base de toda a função administrativa do Estado, é necessário examinar alguns dos poderes que deles decorrem para as autoridades administrativas.

Para gerir os negócios públicos é então designado ao gestor, os poderes administrativos, que serão os instrumentos de trabalho indispensáveis para a realização de sua tarefa pública.

Conforme DiPietro (1992), embora o vocábulo “poder” dê a impressão de que se trata da faculdade da Administração, na realidade trata-se de “poder-dever”, já que reconhecido ao poder público para que o exerça em benefício da coletividade; os poderes são, pois, irrenunciáveis.



Os poderes administrativos são apresentados sob diversas modalidades em função do modo e forma de sua atuação e seus objetivos, conforme Meirelles (1990), podem ser classificados:

a) Segundo a liberdade de utilização:

- poder vinculado;
- poder discricionário.

b) Segundo seu fundamento:

- poder hierárquico;
- poder disciplinar.

c) Segundo sua finalidade normativa:

- poder regulamentar.

d) Segundo o objetivo de proteção:

- poder de polícia.
- poder de polícia sanitária

O poder vinculado é aquele que a lei confere ao administrador público para a prática de ato de sua competência, determinando o conteúdo, o modo, o tempo e forma de seu cometimento.

O poder discricionário é o que o direito concede à administração de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos, com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

O poder hierárquico é o que dispõe o executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos e serviços, estabelecendo relação de subordinação entre os servidores de seu quadro administrativo.

O poder disciplinar vem a ser a faculdade que se confere ao administrador público de reprimir as infrações funcionais de seus subordinados, no âmbito interno da administração.

O poder regulamentar é a faculdade que dispõem os chefes do executivo (Federal, Estadual e Municipal) de explicitar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência, ainda não regulada por lei.

O poder de polícia é a faculdade discricionária que se reconhece à administração pública, de condicionar e restringir o uso e gozo dos bens e direitos individuais, em benefício do bem estar da coletividade.

E o poder de polícia sanitária, dispõe de um amplo campo de atuação, que é difícil classificar todas as atividades a ela referente. No nosso sistema constitucional os assuntos de

saúde e assistência pública ficam sujeitos à tríplice regulamentação, Federal, Estadual e Municipal, por interessar simultaneamente a todas as entidades.

#### 4.3.2 Serviços públicos

A função primordial na gestão pública é a de prestar serviços e utilidades à coletividade. Assim sendo, por serviço público, em seu sentido mais amplo, entende-se todos aqueles realizados pelo estado ou por seus delegados para a satisfação de necessidades da comunidade.

Os serviços públicos, conforme Meirelles (1990), são classificados em:

- a) Serviços públicos: Serviços prestados diretamente à comunidade, ao reconhecer que a sua utilização é uma necessidade coletiva e perene.(Ex: saúde e defesa);
- b) Serviços de utilidade pública: São os que a administração, reconhecendo a sua conveniência para os indivíduos componentes da sociedade, presta-os diretamente ou por delegação, a quem tiver o interesse de utilizar-se mediante remuneração. (Ex.: Transporte coletivo e energia);
- c) Serviços próprios do Estado: São aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público (segurança, polícia e saúde pública);
- d) Serviços impróprios do Estado: São aqueles que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros ( autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais);
- e) Serviços administrativos: São os que a Administração executa para atender a suas necessidades internas ou para preparar outros serviços que serão executados ao público;
- f) Serviços industriais: São os que produzem renda para quem os presta, mediante remuneração de utilidade usada ou consumida, remuneração esta que se denomina *tarifa* ou *preço público* por ser fixada pelo poder público;
- g) Serviços gerais: São aqueles que a administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia e iluminação pública;
- h) Serviços individuais: São os que tem usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como o telefone, água e energia elétrica;

#### **4.3.2.1 Regulamentação e fiscalização dos serviços públicos**

A regulamentação e fiscalização do serviço de utilidade pública caberão sempre ao poder público, qualquer que seja a modalidade de sua delegação e prestação aos usuários. O fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos a administração pública, não retira do estado o seu poder indeclinável de regulamenta-los e fiscaliza-los, exigindo sempre a sua atualização e eficiência. Qualquer deficiência do serviço público, que revele inaptidão de quem os presta, ensejará a intervenção imediata do poder público delegante para regularizar o seu funcionamento.

Podemos observar que nem sempre o que diz a lei é a tônica vigente na prática. Hoje temos muitos exemplos da ineficiência e inércia do poder público em regular o exercício do serviço de utilidade pública. Temos visto no decorrer da história não tão recente da administração pública que muitos outros interesses entram em jogo, e aí os princípios básicos que norteiam a gestão pública passam a ser deixados de lado.

O que é necessário combater é a timidez das administrações públicas, especialmente as municipais, diante das poderosas empresas concessionárias, que, uma vez obtida a concessão, se esquecem de seus deveres para com o público e nisso são estimuladas pela falta de fiscalização do poder concedente, onde em sua grande maioria passam a não mais respeitar os direitos do usuário.

Vamos então abordar os requisitos do serviço e conseqüentemente os direitos do usuário. Conforme expõe Meirelles (1990), os requisitos dos serviços públicos ou de utilidade pública são sintetizados em cinco princípios:

- a) O princípio da permanência: que impõe continuidade no serviço;
- b) O princípio da generalidade: que impõe serviço igual para todos;
- c) O princípio da eficiência: que exige atualização do serviço;
- d) O princípio da modicidade: que exige tarefas razoáveis; e
- e) O princípio da cortesia: que é o bom tratamento para o público.

Nos soam irônicos alguns princípios visto a nossa realidade e os serviços com que estamos acostumados a conviver. Alguns dos princípios básicos dos prestadores de serviços de utilidade pública é justamente o que lhes faltam na prática.

Os direitos do usuário são reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública, como fundamento para a exigibilidade de sua prestação em condições idênticas aos demais.

A certo tempo atrás imaginava-se, erroneamente, que só o poder concedente poderia ingressar com ação contra o concessionário, incumbindo unicamente à administração pública, como fiadora da regularidade do serviço delegado, regulamentar, fiscalizar e impor a sua prestação aos usuários. Mas hoje já evoluímos muito, apesar do pouco conhecimento de sua força por parte do usuário, sabemos que, não só a obtenção do serviço, como também a sua regulamentação e fiscalização são direitos do usuário.

#### **4.3.2.2 Competências e formas para a prestação dos serviços**

A operação dos serviços públicos ou de utilidade pública pelas três entidades estatais (União, Estados e Municípios) segue critérios jurídicos, tendo-se em vista sempre os interesses próprios de cada esfera administrativa, a natureza e extensão dos serviços, bem como a capacidade para executá-los vantajosamente para a administração.

Para resolver o problema de competência aplica-se a seguinte regra:

*Quando o serviço da entidade superior coincidir em todos os pontos com o da inferior, afastará o desta (ação concorrente-excludente); quando não coincidirem todos os pontos, substituirão ambos, como competências convergentes que se complementam.*  
(Meirelles, 1990 p. 275)

Sendo assim, vamos analisar a competência de cada uma das três esferas brevemente:

##### **A - Competência da União:**

Em princípio, à União compete prestar todos os serviços de interesse ou âmbito nacional, desde que não invada as competências privativas dos Estados membros e dos Municípios, decorrentes de sua autonomia político administrativa. Dentre os serviços constitucionalmente atribuídos à União podemos citar dois exemplos: O serviço postal e o de defesa permanente.

##### **B - Competência do Estado membro:**

Da autonomia estadual deflui a competência para executar ou delegar todos os serviços públicos ou de utilidade pública de âmbito regional, contidos nos limites de seu território, como os serviços e obras que ultrapassem as divisas de um município. Normalmente o estado se incumba dos serviços de saúde pública, educação, assistência social, fornecimento de energia elétrica, dentre outros, que podemos

destacar como sendo privativo do estado os serviços judiciais e seu aparelhamento auxiliar, inclusive a organização policial.

### **C - Competência do Município:**

Cabe ao município as atividades de peculiaridade, ou seja, assuntos que não são abordados nem pela União e nem pelo Estado. Matérias de cunho social são sempre atribuições do município. Inútil seria qualquer tentativa de enumeração exaustiva dos serviços locais, uma vez que constante ampliação das funções municipais exige dia a dia novos serviços:

Ciente de que cada esfera tem sua competência, podemos dizer, quanto a forma de prestação do serviço público ou de utilidade pública, que pode ser feita por execução direta do estado ou de suas autarquias, e por execução indireta por seus delegados, isto é, por entidades para estatais, concessionários e permissionários. Aos quais o poder público compete a realização do serviço por lei, contrato ou ato unilateral. Além dessas formas de execução o poder público dispõe de outros meios administrativos para a realização dos serviços:

- a) Execução direta: É a que a administração pública realiza por seus próprios órgãos ou repartições, sob regime estatal (Ex: justiça e polícia);
- b) Execução indireta: É a realizada por entidades privadas, mediante delegação;
- c) Serviços centralizados: São os que a administração pública executa por suas próprias repartições integrantes do organismo estatal;
- d) Serviços descentralizados: São os que a administração pública distribui entre as várias repartições de uma mesma chefia administrativa;
- e) Serviços delegados: são aqueles cuja execução o poder público transfere a entidades ou particulares estranhos à administração competente para realiza-los.

A descentralização administrativa, nos regimes federativos, como o nosso, se opera em duas linhas: Na vertical, entre as entidades estatais (União, Estados, Municípios); na horizontal, entre as entidades estatais e suas autarquias.

Além das autarquias, surgem as entidades paraestatais, isto é, organizações de propriedade privada que recebem delegações.

É importante não confundir estas três entidades existentes no serviço público. As entidades estatais já foram identificadas nos parágrafos acima. A autarquia é uma entidade de pessoa jurídica e direito público, com função pública e própria, já a paraestatal é de pessoa jurídica e de direito privado, com função pública delegada pelo estado. Ainda temos as

fundações que são entidades de direito público integrantes da administração indireta, sendo que estas prestam principalmente atividades não lucrativas e de interesse coletivo. E por fim temos os serviços delegados a particulares, os convênios e consórcios.

#### **4.3.3 Novas formas de gestão dos serviços públicos**

A constituição de uma nova ordem econômica mundial, cujo eixo de transformação refere-se a mudanças no modo de produção e organização do trabalho e a disfuncionalidade do padrão gerencial do setor público brasileiro são dois fatores de extrema importância para o surgimento de novas formas de gestão para o setor público.

A nova ordem econômica aqui citada refere-se a produção em escala mundial e a integração dos mercados, que leva à substituição das fronteiras nacionais pelas fronteiras econômicas, e consolida a tendência das economias à globalização. Nesse novo arranjo do contexto econômico capitalista mundial, são estabelecidas novas relações entre as nações, em função dos papéis que cada uma delas passa a desempenhar.

O desenvolvimento tecnológico é o principal fator desencadeador dessas transformações. A tecnologia informacional intensifica e agiliza as comunicações e todos os tipos de transações econômico-financeiras entre agentes nacionais e internacionais, numa malha de redes que, em segundos, cobre o globo terrestre.

A nova dinâmica econômica mundial impõe limites à capacidade e à autonomia do Estado para planejar e acordos transnacionais regulam os mercados internos. Nessas circunstâncias o Estado, ao mesmo tempo em que tem de se adequar as pressões externas, tem de processar o atendimento às demandas da sociedade. Demandas estas que também alteram-se qualitativa e quantitativamente, deixando de ser unicamente resultado direto de aspirações individuais e passam a incorporar interesses difusos, como a defesa do meio ambiente, a ética, os direitos do consumidor, a cidadania, dentre outros, em um movimento que é favorecido pelo processo político de democratização.

A sociedade encontra novas formas de aglutinar interesses que acabam por negar as tradicionais formas políticas e institucionais de representatividade, o que, por sua vez, leva a crise de governabilidade acentuada ainda mais, pela incapacidade financeira e operacional dos governos para prover os serviços públicos.

No que se refere ao estado brasileiro, além da influência desse contexto emerge como fator determinante na crise de governabilidade o processo de cristalização de estruturas excessivamente regulamentadas do seu aparato público.

Essa forma de organização da administração pública brasileira, inspirada no modelo burocrático, tem origem no período Vargas (pós 30) e é consolidada pelo governo Juscelino e também pelos governos militares. Trata-se de um modelo estreitamente vinculado ao estado desenvolvimentista, nas fases do populismo e do autoritarismo nas quais a administração pública foi reorganizada, visando a cooptação de grupos sociais e ampliando o corporativismo.

Atualmente o setor público mantém-se impermeável às inovações políticas, econômicas, sociais e organizacionais, contribuindo preponderantemente para um quadro de falência gerencial do setor público.

De modo geral, as propostas em debate e a política econômica adotada por vários governos tem privilegiado a abertura das economias nacionais aos mercados externos; a redução de funções; a assunção de novos papéis pelo estado; a desregulamentação dos setores privados e a adoção de novas formas de organizar a produção e o trabalho.

Conforme Betiol, Galvão e Pinto, em trabalho publicado pela FUNDAP em 1997, as características que levam à configuração de uma “nova organização” emergem basicamente do setor produtivo privado, apresentando-se como referencial para a revisão e adaptação dos modelos organizacionais do setor público a nova dinâmica econômica e social. São elas:

#### QUADRO – 2 CARACTERÍSTICA DA NOVA DINÂMICA SOCIAL

- a) despadronização dos processos de trabalho;
- b) descentralização da produção pela autonomização do trabalho;
- c) requalificação dos recursos humanos;
- d) valorização da criatividade;
- e) gestão estratégica dos recursos humanos;
- f) foco no cliente;
- g) parceria entre os participantes da cadeia de produção e, muitas vezes, entre concorrentes;
- h) estruturas flexíveis;
- i) ênfase nas relações horizontais pela redução dos níveis hierárquicos;
- j) ênfase nos resultados;
- k) equipes multidisciplinares e fluidas.

A tendência favorável ao “Novo Estado” implica, basicamente, a mudança da natureza da intervenção nas relações estabelecidas com a sociedade, no sentido de desregulamentá-las e de co-responsabilizar a sociedade no encaminhamento do interesse coletivo.

O debate político que se trava sobre o papel do Estado e dos problemas enfrentados hoje pelos governos tende a sair da esfera ideológica (liberalismo *versus* conservadorismo e privatização *versus* estatização) para incorporar novas questões tais como ética e cidadania.

Atualmente o que se busca não é diminuir o espaço do governo, mas, sim, um outro tipo de governo, que abra espaço para a participação popular, que permita o cidadão participar das ações que lhe diz respeito.

Conforme é ressaltado no trabalho da Fundap (1997) por Betiol, Galvão e Pinto, o principal desafio que o Estado enfrenta está em poder criar mecanismos que garantam o equilíbrio entre diferentes graus de controle e de autonomia e que permitam o desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental.

Sendo assim, no trabalho referido são apontadas alternativas para a cooperação com o estado através do estabelecimento de parcerias, que foi dividido em três blocos, são elas: entidades paraestatais de cooperação; contratualização e concessões.

As entidades paraestatais de cooperação (fundações e serviços sociais autônomos) são pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação depende de autorização por lei, são entes auxiliares do Estado, com patrimônio público ou misto, para a realização de obras ou para a prestação de serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do estado. (Meirelles, 1990).

A contratualização é apontada como sendo uma outra alternativa para redução dos problemas administrativos do Estado. Por contratualização entende-se, como o conjunto de parcerias estabelecidas com base em contratos negociados e específicos, adequados as peculiaridades do serviço prestado.

E as concessões, que Betiol, Galvão e Pinto (1997) defendem que, além da delegação particular de serviço público, é o pressuposto da licitação para que seja definido o parceiro, ainda que a natureza jurídica e a forma organizacional devam ser definidas por lei.

#### **4.3.3.1 A importante função administrativa no “Novo Estado”**

O principal desafio que o Estado enfrenta está em poder criar mecanismos que garantem o equilíbrio entre os diferentes graus de controle e de autonomia e que permitam o



desenvolvimento econômico e social. Consideradas as tendências que se verificam, poderia caber ao estado, conforme Betiol, Galvão e Pinto (1997):

- a) estabelecer diretrizes e parâmetros gerais para as relações com a sociedade;
- b) garantir sinergia em ações que envolvam Estado e sociedade, juntos ou isoladamente (Estado Catalizador);
- c) incorporar o controle social, em sintonia permanente com a sociedade, identificando oportunidades e carências (Estado empreendedor);
- d) avaliar a equidade;
- e) atender com flexibilidade às demandas da população, pela adoção de políticas públicas voltadas para o atendimento universalizado, atuando de forma compensatória e adequada em relação à demanda;
- f) promover a redistribuição dos serviços para as demais esferas de governo e para a sociedade.

Com base nestas características apresentadas podemos dizer que, em suma, esse Estado tenderia a ser:

- a) mais coordenador e menos prestador;
- b) mais promotor e menos produtor;
- c) mais regulador e menos interventor.

As funções de coordenação, promoção e regulação das relações econômicas e sociais deverão privilegiar, em última instância, a capacidade de prover a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento econômico, constituída de uma rede de telecomunicações, portos, estradas, dutos, energia, etc., e as capacidades relativas ao desenvolvimento social, como saneamento, saúde, educação, segurança e lazer. Nós acrescentaríamos a necessidade de preservação ambiental e a busca de ações que possibilitem uma construção da sustentabilidade do Estado como um todo.

As condições necessárias para que um Estado atraia capitais e transforme-se em promotor do desenvolvimento econômico e social estão diretamente relacionadas a qualidade da infra-estrutura existente e a oferta de serviços essenciais.

Os Estados que apresentam resultados insuficientes, ou inadequados, atualmente, parecem desempenhar um papel periférico na nova ordem econômica mundial.

Um exame rápido da situação brasileira revela que a infra-estrutura está aquém das necessidades e em processo de sucateamento e que os serviços, especialmente aqueles oferecidos pelos setores de saúde e educação, são insuficientes e, quase sempre, de má qualidade.

Acrescente-se a esse quadro o empobrecimento da grande maioria da população, agravados por sucessivos planos de estabilização econômica, e a reduzida possibilidade de expansão do nível de emprego em um mercado que valoriza perfis profissionais complexos, quase inalcançáveis se se consideram os padrões médios de qualificação dos trabalhadores. Não se vislumbram, a curto prazo, perspectivas de reversão desse diagnóstico.

Para oferecer respostas a essa situação enfrentando ao mesmo tempo a questão da inoperância do setor público, têm-se adotado formas alternativas de ação visando a recuperar e a expandir a infra-estrutura existente e a melhorar os serviços. Uma característica comum a todas essas formas é a descentralização, que pode ser de natureza intergovernamental, intragovernamental ou interinstitucional, funcional ou espacial ou ainda com transferência total ou parcial da ação pública para a sociedade.

Identificam-se, nessa linha, a estadualização, a municipalização, a regionalização, a privatização, dentre várias outras alternativas cujo traço comum e mais característico é a convivência, na gestão, de traços típicos da gestão pública e da gestão privada.

Essas várias modalidades de combinação entre aspectos da gestão pública e gestão privada têm sido identificadas, genericamente, como parcerias.

A construção de um conceito de parceria público-privada nos setores sociais pressupõe uma redefinição acerca das próprias concepções que envolvem o setor público, o setor privado e a relação entre ambos.

Betiol, Galvão e Pinto (1997), em seu trabalho sobre novas formas de gestão dos serviços públicos, após várias pesquisas acerca deste assunto, demonstraram que, as formas de combinação entre público e privado tem assumido características distintas nos campos das políticas voltadas ao desenvolvimento social e econômico. No campo do desenvolvimento econômico, estas parcerias possuem maior visibilidade dos aspectos público e privado nos moldes da distinção clássica. Os instrumentos da permissão, concessão, terceirização, empreitada, etc., são exemplos da relação em que se pode distinguir com clareza os interesses, os papéis de cada uma das partes, os objetivos específicos e comuns e a sua materialização nos resultados.

Já nas políticas sociais, as combinações entre público e privado identificadas na pesquisa referida, assumem uma forma complexa, na qual não é possível distinguir claramente os papéis e interesses envolvidos.

A emergência de um novo setor, desempenhando funções públicas que antes eram de competência exclusiva do Estado, possibilitou o surgimento de novos arranjos entre público e privado, potencializando o interesse público na área social. Sua materialização tem se dado

através de formas *sui genereis* de articulação, cujo eixo principal é a composição da gestão pública com a gestão privada notadamente nas áreas de recursos humanos, financiamento, patrimônio, etc.

Esse fenômeno tem sido observado como reação dispersa e aleatória a um cenário marcado pela ineficácia gerencial do Estado. A ineficácia decorre, em grande parte, da inadequação dos processos públicos de decisão à pressão social e política, a qual, por sua vez, é resultado dos avanços democráticos e tecnológicos.

Configura-se, portanto, uma situação na qual o interesse público passa a ser perseguido pontualmente o que, por acumulação, pode vir a desencadear uma reforma do estado.

Cabe ressaltar que o fato de essa reforma já estar latente não exime o Estado da responsabilidade de empreender as ações necessárias que o habilitarão a assumir funções de definir rumos, de planejar, de coordenar, de fiscalizar e de avaliar, imprescindíveis ao fortalecimento do seu papel estratégico.

#### **4.3.3.2 Elementos para um novo modelo de gestão pública**

Na década de 30, a administração pública no Brasil, associada a um modelo de industrialização baseado no forte aparelhamento do Estado, centrou-se nas questões da integração nacional, estendendo a todo o território redes de comunicação, transportes e outros elementos de infra-estrutura básica, instituições e mecanismos de administração voltados para o fortalecimento do mercado interno e a constituição de um forte aparelho central de governo. Um processo que fez com que o Brasil assumisse o papel de Estado produtor.

Nos anos 50 e 60, ao fim do período de substituição das importações, foi-se dando uma modernização de certos setores da administração governamental. Estabeleceram-se, assim, grandes disparidades organizacionais, de formas de estruturação e atuação entre organismos do próprio aparelho do estado, constituindo-se diferenciações regionais, setoriais, etc., em termos de estilo de atuação, objetivos, nível de modernização organizacional, salários, etc.

Já na década de 70, registrou-se um novo avanço do papel do Estado como principal investidor na economia, marcado com um modelo de centralização política, diminuindo a força de atuação dos Estados e Municípios.

Nos anos 80, o Brasil mergulha numa crise que desestabiliza as bases do modelo então vigente. Uma abertura política iniciava-se, e com ela novas forças sociais. A falência do modelo de administração pública atual resulta fundamentalmente da impulsão de novas forças no espaço político de nossa sociedade.

A administração pública tem como característica específica uma relação de responsabilidade direta com o processo histórico global que se dá no desenvolvimento da sociedade; daí a necessidade de continuamente redefinir a sua missão em face de novos imperativos, sob pena de comprometer a sua capacidade sinérgica.

Neste momento, em que a sociedade brasileira necessita fortalecer os seus mecanismos societários, o modelo de gestão pública vigente no país demonstra toda a sua fragilidade.

Introduzir mudanças na administração pública, propor novas diretrizes e mecanismos de gestão, representa sempre ir ao encontro de interesses estabelecidos, ultrapassados pelas novas exigências da sociedade e adequar-se a novos anseios e procedimentos, interferindo na cultura organizacional do aparelho administrativo do Estado.

O Estado, como instância societal, articula necessidades diferentes de indivíduos, grupos, classes sociais e outros segmentos da sociedade; estas necessidades, em interação, têm um efeito multiplicador, de dimensão macro, que confere ao Estado um potencial transformador, de caráter uno, em relação a sociedade global.

Dotada dessa capacidade sinérgica, a gestão pública tem um caráter específico, determinado pelo poder que o estado pode desenvolver a cada conjuntura, de agir sobre aspectos cruciais, no sentido de conformar o processo de mudança. A função pública tem, por isso, uma responsabilidade direta com o processo histórico que se dá em cada sociedade, num momento determinado. É a apropriação desta visão estratégica que orienta o Estado, a cada conjuntura, no esforço por manter a sinergia no exercício da gestão pública.

O decreto-lei 200, que institucionalizou a reforma administrativa de 1967, apoiou-se nos seguintes princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de competência e Controle.

Teixeira e Santana (1994:10) apresentam um conjunto de diretrizes de natureza político-administrativa e técnico-operacional consideradas adequadas aos desafios que se colocam hoje, no Brasil, frente à administração pública.

### **A - Legitimação da decisão político-administrativa:**

A questão da decisão política, e, conseqüentemente, a legitimidade da ação pública torna-se tanto mais complexa quanto mais se avança no processo de urbanização e democratização nas sociedades modernas. Já não bastam os mecanismos de legitimidade legislativa e eleitoral das decisões políticas, pois a sua dinâmica, exige um contínuo processo de interação com as forças sociais existentes.

### **B - Planejamento:**

A descontinuidade na função de planejamento e a inexistência de um planejamento global e abrangente são mesmo as marcas típicas da administração pública brasileira. São comuns as quebras no ciclo de planejamento e na implantação de processos e projetos. Os planos são alterados a cada mudança de governo devido à alta instabilidade das equipes técnicas. Não há ocorrência entre desafios e metas de uma administração e daquela que a segue, redundando em desgaste, perda da iniciativa, rupturas no processo decisório e quebra de investimentos. Desta maneira, torna-se difícil, e mesmo sem sentido, a implantação de sistemas de controle, que deveriam avaliar a coerência entre o planejado e o executado.

O acelerado processo de urbanização das últimas décadas, que trouxe como conseqüência a constituição de enormes áreas metropolitanas carentes, esgotou os limites de uma oferta de serviços públicos caracteristicamente estreita, contraposta a uma elevada demanda que, se permaneceu latente durante um certo período, torna-se agora, nas condições da abertura democrática, uma demanda real. Nestas circunstâncias o que é necessário e possível, é um melhor atendimento à demanda, tanto pela expansão como pela integração dos serviços propiciando maior eficiência na utilização dos recursos existentes.

Conforme Teixeira e Santana (1994), faz-se necessário recuperar a confiança e o empenho quanto ao planejamento, para que se adote, na prática, uma nova metodologia centrada nas ações planejadas. Paralelamente, há a necessidade irrecusável de se expandir a discussão sobre os planos orientadores da ação governamental ao público interessado, isto é, toda a sociedade. Os planos devem estar suportados na exeqüibilidade técnica e na transparência dos critérios de escolha de alternativas.

Com base nisso, Teixeira e Santana (1994) propõem o seguinte:

- a) sistemas integrados de planejamento estratégico, tático e operacional que dêem aos planos características de linguagem permanente e evolutiva;

- b) a sistemática de planos integrados de curto, médio e longo prazo;
- c) utilização de sistemas de informação para análise estratégica, visando a sua gradual implementação, em substituição aos métodos atuais, que desprezam a informação estratégica qualitativa para decisão, e
- d) encaminhamento da política de formação de Comissões entre os diferentes poderes e determinados níveis, com vista à elaboração dos planos e políticas específicas, para assegurar a transparência e a continuidade da gestão pública, sob diferentes administrações eleitas.

### **C - Descentralização e Integração:**

A forte concentração do poder decisório nas mãos das chefias superiores acarreta sobrecarga de trabalho para as mesmas. Desta forma, absorve-se o tempo da alta administração desviando-a de questões vitais, como o planejamento e a avaliação das ações. Por outro lado, cerceia-se a capacidade de iniciativa dos funcionários de um modo geral, acarretando com isso uma perda considerável de recursos humanos.

Para Teixeira e Santana(1994), a descentralização impõe-se como uma estratégia de primeira importância para reverter essa tendência altamente centralizadora do modelo de gestão vigente. Porém, não basta apenas descentralizar; concomitantemente faz-se necessário uma nova integração, como uma estratégia para garantir a articulação vertical e horizontal entre os diversos níveis de fluxos dentro da administração pública. Os autores citam outros aspectos que são essenciais para atingir a descentralização e integração:

- a) fortalecimento da delegação da competência executiva aos diversos níveis da administração, transferindo-a, quando devido, para os Estados, Municípios, instâncias setoriais, instituições da administração indireta etc.;
- b) descentralização das estruturas fiscalizadoras fazendo com que as atividades de fiscalização e controle permeiem organicamente a rede administrativa, tornando a função fiscalizadora mais próxima da fonte de execução da atividade de execução da atividade correspondente e portanto da população;
- c) conseqüente apoio aos órgãos com poderes descentralizados como Câmaras Legislativas, grupos executivos de projetos locais, entidades populares distritais e de bairros etc., para que exerçam atividades administrativas e fiscalizadoras de processos e projetos.

**D - Avaliação de desempenho:**

Não há na administração pública brasileira, salvo exceções localizadas, um sistema de avaliação que privilegie, de fato, o desempenho das distintas unidades e setores. Em diversos níveis de desempenho encontra-se um tipo de controle circunscrito ao monitoramento restrito dos meios, sejam humanos, materiais ou financeiros. Daí a necessidade de se atribuir importância particular a avaliação de desempenho.

Segundo Teixeira e Santa (1994), a avaliação de desempenho deveria ser priorizada num novo modelo de gestão pública através de iniciativas como;

- a) redirecionar o sistema de avaliação dentro da administração governamental para uma ação centrada no eixo da avaliação de desempenho do serviço prestado – qualitativa e quantitativamente – pelos diversos setores e unidades;
- b) elaborar e divulgar sistemas de indicadores de desempenho do serviço público;
- c) garantir uma ampla divulgação e acompanhamento dos indicadores e seus valores;
- d) orientar as políticas de recursos humanos pelos parâmetros da avaliação de desempenho.

## **4.4 GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

### **4.4.1 Aspectos Legais**

A organização dos estados brasileiros compreende, como já visto no capítulo referente a gestão pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, onde somente a união poderá interferir nos estados, distrito federal e municípios, porém o princípio é o da não intervenção, que só ocorrerá em casos excepcionais. (Art.34 C.F.)

De acordo com Meirelles (1990), o município brasileiro é entidade integrante da Federação, e esta integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro estado soberano se encontra o município como peça do regime federativo constitucionalmente reconhecida. É dessa posição singular do nosso município que resulta sua autonomia político administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações, em que os municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas.

A autonomia do município brasileiro está assegurada na Constituição da República para todos os seus assuntos de interesse local (Art. 30 C.F.) conforme apresentada abaixo, e se expressa sob o triplice aspecto político (composição eletiva do governo e edição das normas locais), administrativo (organização e execução dos serviços públicos locais) e financeiro (decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais).

#### **Constituição Federal**

**Art. 30 – Compete aos municípios:**

- I- legislar sobre assuntos de interesse local;**
- II- suplementar a legislação federal e estadual no que couber;**
- III- instituir e arrecadar tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas;**
- IV- criar, organizar e suprimir os distritos, observada a legislação estadual;**
- V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**



- VI- manter com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, assim como serviços de atendimento a saúde;
- VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento a saúde da população;
- VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observando a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

É dentro desse esquema que ocorre a administração municipal, através da prefeitura, como órgão executivo, e da Câmara de vereadores como órgão legislativo.

Para fins de administração local, o Município pode dividir seu território em bairros e outras circunscrições, dotando-os de subprefeituras ou outras repartições que facilitem a execução dos serviços públicos, sempre integrados e subordinados ao prefeito. (Meirelles, 1990).

#### **4.4.2 A força dos municípios para o desenvolvimento**

Em recente artigo da seção de economia do jornal Gazeta Mercantil (1999), Paulo Roberto Feldmann, trazia a tona um tema que, segundo ele é relativamente novo, a importância dos municípios para o desenvolvimento econômico. Também grandes especialistas como Paul Krugman e Michel Porter, deram destaque à importância dos municípios e de seus respectivos governos no fomento ao crescimento econômico de vários países.

Feldmann citou alguns exemplos de cidades que foram ou são decisivas para o sucesso econômico de alguns países. Até poucos anos, a grande maioria dos carros produzidos nos Estados Unidos provinham da cidade de Detroit; a Itália é o maior produtor mundial de azulejos e toda a produção se concentra numa única cidade, Suassuolo; três gigantes da indústria farmacêutica mundial são suíços e estão em numa única cidade, Basileia. No Brasil também temos alguns exemplos como Franca e as cidades do Vale dos Sinos, que tem participação considerável na produção do setor calçadista brasileiro.

Para elucidar a importância dos municípios, em setembro de 1999, o Banco Mundial divulgou um relatório de 300 páginas assinado por Shahid Yusef, onde em suma afirmava que a globalização não vai produzir um planeta governado por estruturas supranacionais e multinacionais, mas sim os municípios é que terão cada vez mais poder.

Mesmo estes exemplos tendo um enfoque apenas econômico, é possível com esses dados verificar a necessidade de novos instrumentos mais apropriados para os municípios, pois hoje praticamente todos os instrumentos para que se possa agir em relação a problemas econômicos, sociais ou ambientais estão centralizados no Governo Federal.

É notável a ausência de mecanismos e de normas de cooperação que permitam melhor articulação entre as três esferas de governo. A redistribuição de competências na Constituição não foi traduzida por mecanismos que permitam apoiar as iniciativas do poder local, sempre o mais atuante nas questões da sustentabilidade das cidades.

Apesar dos problemas a realidade das prefeituras esta mudando para melhor, pois a criatividade de alguns administradores, a peculiaridade de algumas questões e novas formas de gestão tem ajudado a salvar muitos municípios. Além disso, a partir de 1989, os municípios passaram a receber 25% do ICMS (antes era 20%), viram o fundo de participação crescer de 17% para 20%, e mais 0,5% ao ano até alcançar os atuais 22,5%, ainda absorveram integralmente o imposto de transmissão inter vivos (ITBI), antes partilhado com os estados.(Conjuntura Econômica,março de 2000)

Como consequência, entre 1988 e 1998, enquanto a arrecadação tributária total cresceu 65,4%, a dos municípios aumentou 203,4%, elevando a participação dessa esfera do governo de 2,9 para 5,3%.

Com isso tudo, os municípios passaram a ter um outro problema, esses números são praticamente todos tributos considerados de difícil arrecadação, como IPTU e ISS, demandam elaboração atualização de amplos cadastros, e geralmente só os municípios mais desenvolvidos tem condições de o fazerem.

Mas a apresentação de todos esses dados nos mostra a importância dos municípios para o desenvolvimento local, de forma sustentável, com objetivos de equidade social, desenvolvimento econômico e conscientização e preservação ambiental, pois fica-nos claro que todas as políticas públicas e planos de ação tem no município o seu meio ideal para sair da teoria para a prática.

#### 4.4.3 A Sustentabilidade dos Municípios

A análise das mudanças e das tendências aponta não só para um conjunto de problemas ambientais urbanos comuns, como, também, para a necessidade de novas abordagens de políticas de desenvolvimento urbano que considerem o território, as bacias hidrográficas e a rede de cidades.

Os problemas urbanos hoje são inúmeros e de diversas naturezas, são problemas sociais, econômicos e espaciais, isso sem falar da questão política, que é um grande empecilho para o desenvolvimento de muitos dos municípios, pois não é nenhuma novidade a falta de ética de muitos dos administradores eleitos.

A concentração de problemas sociais demanda políticas, estratégias e ações, focalizando basicamente a preservação e a criação de postos de trabalho, voltadas especialmente para a grande população das regiões metropolitanas, temos então o problema social como consequência direta da situação econômica do município.

A sustentabilidade do desenvolvimento nos municípios é também posta em “xeque” pelas carências geradas pela ocupação do solo, que demandam: urbanização das ocupações ilegais com reassentamento da população nos casos de áreas de preservação e de risco; necessidade de novos e maiores parques, além da preservação das áreas verdes ainda existentes, a fim de equilibrar a excessiva impermeabilização do solo metropolitano; avaliação dos limites do adensamento e coerência entre frota de veículos e espaço de vias postas à sua disposição, a fim de evitar e diminuir a disfunção metropolitana decorrente dos enormes congestionamentos no tráfego; solução para a deposição final do lixo, acompanhada pela fundamental alteração de padrões de consumo que produzem tal lixo; solução definitiva para o esgoto, mormente o doméstico, que polui os cursos d’água; definição de operações urbanas que permitam, de forma sinérgica, concentrar os esforços do setor público e do setor privado na recuperação de bairros; aumento da segurança e reencontro da cidadania respeitada com as instituições renovadas; ampliação, equipamento e reconquista dos espaços públicos, hoje cercados e transformados em terra de ninguém; recriação da solidariedade e da civilidade urbana. (Agenda 21 Brasileira, 2000)

Outra demanda latente nos municípios é por serviços de saneamento, e este guarda relação histórica com a exclusão social e a segregação espacial e, segundo Agenda 21 Brasileira, tem seus contornos definidos por fatores como:

- a) a distribuição desigual do acesso aos serviços segundo faixas de renda da população;
- b) a regionalização das carências, que configura as diferenças e as desigualdades entre as áreas centrais, intermediárias e periféricas das cidades brasileiras e o nível de precariedade dos setores socioeconômicos mais pauperizados da população;
- c) a espacialidade, característica do processo de urbanização ocorrido no país, que implica maiores dificuldades físicas, financeiras e legais para a implantação de redes nas periferias das cidades;
- d) a associação íntima entre mortalidade infantil e índices de atendimento nos serviços de saneamento, que indica uma explicação estrutural da profunda crise da saúde pública no Brasil;
- e) a feminilização da pobreza, que confirma a concentração dos desassistidos em famílias de baixa renda e que têm uma mulher no papel de ‘chefe’;
- f) a perversa relação entre degradação ambiental e pobreza urbana, que revela a necessidade de integração setorial e de articulação institucional das políticas públicas.

Assim como o desenvolvimento sustentável demanda que os governos assegurem serviços públicos ambientalmente sustentáveis e distribuídos de maneira equitativa para as gerações atuais e futuras, também exige que o setor privado reforme seu enfoque de produção e gestão. Especificamente no saneamento, esse desafio ganha contornos bastante definidos. O setor entra em crise porque não atinge as metas de universalização do atendimento e da qualidade na prestação dos serviços. A crise revela, portanto, a ineficácia “social” e “ambiental” do modelo de gestão até agora adotado. Por outro lado, a privatização dos serviços de saneamento ambiental apresenta uma contradição expressa entre os objetivos de aumento da rentabilidade e a necessidade de investimento em áreas de baixa renda.

A outra questão relevante na gestão municipal, conforme material fornecido pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária-ABES nos estudos para a elaboração da Agenda 21 Brasileira, é o abastecimento de água e esgotamento sanitário, que 67% da população brasileira e 88% da população urbana do país atendidos por serviços de abastecimento de água. A população não atendida, ou atendida em condições precárias, localiza-se basicamente nas áreas periféricas e faveladas das cidades.

Quanto aos Resíduos sólidos, o problema é hoje verificado a partir de uma percepção mais ampla, o que não reduz o desafio a ser enfrentado na estruturação do setor. Embora 73% dos domicílios tenham serviços de coleta de lixo, muitos desses operam de maneira irregular e incompleta, além do que um significativo contingente populacional – 11 milhões de domicílios – não dispõe de qualquer tipo de coleta. Em 1989, 78,4% da população urbana tinham acesso a serviços de coleta de lixo, sendo que este acesso era de 51,3% para a classe de renda de até um salário mínimo e de 89,0% nas classes de renda superior a cinco salários mínimos. A compostagem representava 3% do volume de lixo coletado no país; as usinas municipais de reciclagem faziam a triagem 2,2% do coletado; a incineração era de apenas 0,2% do total, ocorrendo apenas em alguns estados. Do total dos resíduos sólidos coletados, apenas 28% têm destinação adequada. Os 72% restantes são dispostos em lixões a céu aberto ou jogados em vales e rios.

Já, quanto as doenças decorrentes da falta de saneamento, podemos afirmar que, são responsáveis por cerca de 65% do total das internações nos hospitais públicos e conveniados do país. Pode-se afirmar que os investimentos realizados em saneamento representam recursos economizados em saúde. Estima-se que cada R\$ 4,00 investidos em saneamento significam uma economia de R\$ 10,00 em internações hospitalares. No controle de vetores e de reservatórios de doenças transmissíveis são utilizados inseticidas que, além de eficácia questionável, produzem contaminação ambiental e agravos à saúde da população e dos trabalhadores envolvidos na aplicação (Cordeiro apud Agenda 21 Brasileira, 2000).

Quanto a transporte, trânsito e sistema viário, cabe ressaltar diversas carências identificadas no trabalho preparado para a Agenda 21 Brasileira:

- a) o adensamento tem sido permitido e, por vezes, estimulado, sem suficiente análise do seu impacto sobre as vias da região, sendo recentes e raras as medidas de controle do impacto provocado por edifícios e por atividades geradoras de tráfego;
- b) as restrições impostas à circulação de automóvel são tardias e insuficientes;
- c) são raros os sistemas de transporte movidos à energia elétrica ou não-motorizados (trolebus, pré-metrô);
- d) deixam a desejar o planejamento e a articulação intermodal urbanos.

Finalmente, para que o desenvolvimento urbano seja sustentável, é preciso que o trabalho e o emprego dos cidadãos urbanos sejam acessíveis e protegidos. As transformações

na estrutura de emprego decorrentes de avanços tecnológicos, o período recessivo da década de 1980 e as conjunturas de crises sistêmicas mundiais que atingem no momento fortemente o Brasil resultaram em desemprego e, de modo menos perceptível, em precarização do emprego. Essa situação tem forte impacto urbano, mormente nas metrópoles. Ela gera efeitos psicológicos e sociais deletérios (desespero, rompimentos familiares, insegurança, violência), podendo resultar em graves problemas de governabilidade, atingindo a sustentação do processo contínuo de democratização política.

#### **4.4. 4 Gestão urbana**

Assiste-se, mundialmente, a transformação da administração urbana em direção a sua contínua e crescente tendência à profissionalização, materializado, entre outros aspectos, naquilo que tem sido indicado como competitividade das cidades. Dessa maneira, a reestruturação em curso no cenário internacional tem implicado a mudança dos paradigmas de gestão das cidades, passando-se a exigir eficiência, produtividade e focalização das políticas urbanas . O desafio atual está em buscar modelos de políticas que combinem as novas exigências da economia globalizada com a regulamentação pública da produção da cidade e com o enfrentamento do quadro de exclusão social e de deterioração ambiental.

Dessa maneira, para se avaliar e propor iniciativas minimamente exequíveis, há que se partir necessariamente da incorporação dos preceitos contidos na atual política de estabilização, articulando-a à necessidade e à capacidade de atendimento das demandas das grandes maiorias, moldadas de modo democrático e por meio da construção de consensos mínimos possíveis, especialmente por meio de instrumentos transparentes de gestão do setor público, como também com o aumento da participação da sociedade nos processos decisórios, para co-responsabilizá-la como agente social, nos processos vinculados à apropriação, à produção e à gestão das cidades, tendo em vista a sua sustentabilidade

No que toca às ações e aos programas conduzidos pelos municípios, destacam-se aqueles cujos principais objetivos se concentram na elaboração de instrumentos de desenvolvimento sociopolítico, socioeconômico e de planejamento físico e territorial, especialmente as iniciativas que têm contemplado:

- a) a criação de órgãos e fóruns colegiados – consultivos e deliberativos – de gestão que estejam envolvendo os diversos agentes e/ou atores sociais e econômicos relevantes no processo de construção social de Agendas e/ou pautas de especial interesse para as comunidades;
- b) a adoção de formas de co-gestão dos serviços comunitários, aperfeiçoamento da regulamentação urbanística e edilícia e de instrumentos de gestão que visem maior transparência, responsabilidade pública, eficiência e eficácia das ações governamentais;
- c) a construção de parcerias urbanas com o setor privado e a comunidade.

## 4.5 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAS

O modelo de planejamento racional-tecnocrático-autoritário, adotado durante o período ditatorial, não só não resolveu os graves problemas urbanos que existiam na época, como também permitiu o agravamento daquilo que deve ser preservado e promovido como essencial: a qualidade de vida do cidadão em todos os seus aspectos (saúde, educação, habitação, transporte coletivo e lazer).

Não só naquela época, mas ainda hoje, a idéia de progresso justifica, graves formas de degradação ambiental provocada pela exploração dos recursos naturais não renováveis, pois referencia somente uma noção quantitativa do crescimento, sem priorizar uma real melhoria na qualidade de vida da população.

Em contraposição a essa idéia há uma nova concepção que propõe soluções que sirvam à democracia e à descentralização do poder, o que quer dizer autonomia e autogestão no lugar da produção em grande escala; o menor e o pequeno no lugar do grandioso e faraônico; qualidade de vida no lugar de quantidade de lucros; fortalecimento do local e regional em vez da centralização estatal.

Passando para o cenário nacional e deixando um pouco de lado essa visão poética, pode-se atribuir a redemocratização das instituições e novos instrumentos jurídicos, principalmente, à promulgação da Constituição Federal de 1988, que colocaram marcos decisivos e fundamentais no sentido da descentralização e conseqüente prática de uma gestão mais democrática das cidades.

Sem esquecer o aspecto político e a participação popular na formulação das políticas públicas, que Menezes (1997:92) bem enfatiza.

*Tudo irá depender, por um lado, da vontade política dos governantes locais de ativar uma engenharia institucional que garanta a coordenação dos níveis de gestão no plano institucional, político e territorial. E por outro lado, dependerá da articulação e competência das organizações da sociedade civil em buscar mecanismos que permitam institucionalizar os canais de participação.*

Menezes (1997:92)

É então, no desenrolar desse processo, que poderá haver possibilidades reais para a emergência e evolução de um novo modelo de desenvolvimento urbano: político, social e ambientalmente sustentável.



Através das políticas, do planejamento como a Agenda 21 e da gestão ambiental pública que o estado passa a adotar uma gama de práticas e ações que envolvem diferentes agentes na proteção ambiental. As ações e procedimentos sustentáveis que se oportunizam para a prática da gestão pública sustentável são as seguintes:

#### **4.5.1 Legislação e normas ambientais**

O estado aparece como executor e fiscalizador das ações legais e normativas para a obtenção do Desenvolvimento Sustentável, tanto nas próprias atividades como nas atividades de terceiros. Para tanto se baseia na Lei Federal, Estadual e Municipal.

Conforme a lei 6.938/81, que é fundamentada nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

Em seu artigo 2º, é claramente exposto pela Política Nacional do Meio Ambiente os seus objetivos, que são: a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso nacional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O artigo 6º da Política Nacional do Meio Ambiente dispõe sobre os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, que constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

O Sisnama tem como órgão Executor o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V – Estabelece como sendo os órgãos setoriais os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais.

VI – Os órgãos seccionais são os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar degradação ambiental;

VII - Órgãos Locais são os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Temos então mais comumente a atuação do SISNAMA, IBAMA, FATMA (Santa Catarina), Órgãos Municipais e Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CONDEMA.

São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamento e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VII - o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SISNIMA;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;

- VII - o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente - SISNIMA;
- VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de defesa ambiental;
- IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção de degradação ambiental.
- X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis IBAMA;
- XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;
- XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Observados alguns aspectos legais, podemos destacar que, os instrumentos jurídicos administrativos como a EIA- Estudos de Impactos Ambientais (alguns autores chamam de EPIA, para dar ênfase na necessidade de ser um Estudo Prévio de Impacto Ambiental), e o RIMA- Relatório de Impactos no Meio Ambiente cumprem um papel de inibidores da ocorrência de poluição.

No âmbito municipal, conforme Junqueira e Leite (1994), a proposta de uma política municipal de meio ambiente deve basear-se em ampla análise das potencialidades dos recursos locais e considerar a situação da administração pública, os problemas vividos pelo município, as aspirações da população, e principalmente, trazer uma visão abrangente de como tratar o desenvolvimento local a partir de caminhos socialmente mais justos e mais humanos. Trata-se de colocar o meio ambiente não como tema das ações setorializadas, mas referenciá-lo como condição básica para o desenvolvimento do município.

Assim sendo, Junqueira e Leite (1994), afirmam que a política municipal do meio ambiente deve fundamentar-se em princípios norteadores, a ver:

- a) o meio ambiente como bem de uso comum do povo;
- b) a prevalência do interesse público;
- c) o acesso à informação;
- d) a efetiva participação da população na defesa e preservação do meio ambiente;
- e) a priorização das políticas sociais;
- f) a compatibilização entre o desenvolvimento sócio-econômico com preservação ambiental e qualidade de vida;
- g) a compatibilização entre as várias políticas ambientais – Nacional, Estadual e Municipal;

- h) a compatibilização das diversas políticas – econômica, saúde pública, educativa, social – nos diferentes níveis de governo.

No município, um dos pontos mais importantes e decisivos nos caminhos que a cidade poderá tomar na questão ambiental urbana é em relação ao Plano Diretor. Na atualidade sob obrigação legal, a elaboração do Plano Diretor propicia, quando desenvolvido com a preocupação sustentável, além das tarefas de intervenção fiscalizadora, normativa ou de fomento, também a fixação de objetivos, prioridades e diretrizes para as atividades econômicas, local e regionalmente abordados, de forma a permitir sua evolução, desempenho e perspectivas, incluindo aí também a geração de tributos.

São objetivos do Plano Diretor:

- a) no campo físico territorial: promover a ordenação dos espaços habitáveis do município.
- b) no campo econômico: promover o desenvolvimento econômico do município;
- c) no campo social: promover a qualidade de vida da população;
- d) no campo institucional administrativo: promover a melhoria do atendimento e da eficácia dos serviços urbanos prestados pela prefeitura.

O Plano Diretor, conforme a Constituição Federal deverá seguir cinco etapas obrigatórias para o seu desenvolvimento:

- a) estudo preliminar;
- b) diagnóstico;
- c) plano de diretrizes;
- d) instrumentação do plano;
- e) plano de ação do prefeito.

#### **4.5.2 Agenda 21**

Oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Agenda 21 é o resultado do encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro em 1992. Neste encontro foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico.

No documento resultante desta conferência encontram-se bases e diretrizes para planos de ação que devem ser elaborados pelos governos de todo o mundo, levando-se em consideração as características de cada região.

A Agenda 21 faz um chamamento aos governos para o desenvolvimento de estratégias para o desenvolvimento sustentável com ampla participação, trabalhando com uma série de parceiros internacionais, nacionais, regionais e locais, públicos e privados, empresas e associações e grupos de cidadãos. Segundo os princípios do Desenvolvimento Sustentável, apenas uma rede global de parcerias garantirá que todas as nações tenham um ambiente e um futuro mais seguro e mais próspero.

Dentro desse espírito de que a comunidade local é um reflexo das comunidades locais, visto que em um sistema de relações complexas, pequenas ações locais tem impactos globais em larga escala. É neste contexto que surge a Agenda 21 Local, que é um processo onde são identificadas as oportunidades e obstáculos para que o município alcance o desenvolvimento sustentável.

No processo de desenvolvimento da Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre as suas deficiências e identifica inovações, forças e recursos próprios, ao fazer as escolhas que a levarão a se tornar uma sociedade sustentável. As iniciativas em prol da comunidade que já estão em andamento são valorizadas e incorporadas, e as áreas que carecem de iniciativas são mapeadas. Este processo é a ampliação de um trabalho de atuação permanente nas comunidades para a formulação de estratégias, a busca de recursos e a fiscalização da implementação dos projetos desenvolvidos em conjunto com a Agenda 21.

Os temas abordados pela Agenda 21 não são ambientais em seu sentido restrito, mas no seu sentido mais amplo, abordando equitativamente os aspectos ambiental, econômico e social.

#### **4.5.3 Tecnologias limpas**

Para amenizar este processo de poluição, independente da motivação, as empresas vem se adequando às exigências do mercado para a preservação ambiental utilizando técnicas que utilizam mais racionalmente os recursos e procuram diminuir os resíduos.

Nos serviços, tanto privados como públicos, muitas destas tecnologias são aplicáveis, e Pedro Carlos Schenini (1998) as dividiu em três tipos: Gerenciais, operacionais e de monitoramento.

##### **A - Gerenciais**

Dentre as inúmeras ações e procedimentos que podem ser utilizadas como tecnologias limpas gerenciais, destacam-se:

- a) melhoria da imagem e responsabilidade social – marketing verde;
- b) adoção da Contabilidade e Finanças ambientais;
- c) fomento à educação e comunicação ambiental nas comunidades;
- d) implantação do SGA – Sistema de gestão ambiental e ISO-14000;
- e) utilização de Auditorias ambientais; e
- f) criação de parcerias para viabilizar projetos ecológicos;
- g) gestão integrada e participativa.

## **B - Operacionais**

As tecnologias limpas de produção e serviços encontram-se em estágios diferenciados de utilização, onde são inúmeras as formas de se utilizar as tecnologias limpas operacionais para a obtenção da sustentabilidade, dentre essas destacam-se:

- a) adoção dos procedimentos da “melhoria contínua” em suas atividades;
- b) diminuição/eliminação dos resíduos de suas atividades;
- c) utilização de cadastros urbanos e rurais multifinalitários;
- d) realização de balanços energéticos e hídricos;
- e) desenvolvimento de projetos ecológicos de recuperação e melhoria ambiental;
- f) desenvolvimento de projetos para aproveitamento sustentável dos recursos naturais; e
- g) uso de ACV – Análise do Ciclo de Vida de produtos e serviços.

## **C – Monitoramento**

Para alcançar uma maior sustentabilidade em suas ações, Schenini (1998) sugere que a gestão pública sustentável contemple sistemas de monitoramento como os seguintes:

- a) monitoramento fixo e móvel para água, ar, solo e vegetação;
- b) monitoramento para a BS 7750 e BS8800;
- c) prevenção de acidentes ambientais no transporte, manuseio e armazenagem de matérias-primas e mercadorias;
- d) sistema de informações geográficas SIG.

## **5 DESENVOLVIMENTO**

### **5.1 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS**

Este capítulo tem como objetivo caracterizar de maneira genérica a gestão pública nos municípios, procurando identificar os seus diversos setores e atribuições. Sua estruturação obedece a seguinte forma:

#### **QUADRO – 3 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS**

- Administração;
- Finanças;
- Serviços públicos.

**FONTE:** Dados da pesquisa

Nesta etapa do trabalho busca-se caracterizar de forma geral todos os setores envolvidos na gestão do município. Visto que generalizar a organização dos municípios não é uma tarefa fácil, pois cada um tem uma estrutura organizacional com organogramas diferenciados assim como seus fluxos de trabalhos, divisões em secretarias e departamentos, e na maneira como estão distribuídos os seus serviços públicos, tentamos, após o estudo de diversas prefeituras municipais, elencar todas as atividades por elas desempenhadas e a partir daí buscar uma reorganização de forma coerente relacionando com cada setor da gestão pública.

Como bem ressalta Hely Lopes Meirelles (1990) ao se referir aos serviços públicos, é uma tentativa inútil enumerar todas as atividades desenvolvidas pelos municípios, pois as peculiaridades são tantas e a cada dia surgem novas necessidades, e conseqüentemente, novos serviços ou atividades. Concordando com o autor citado, elaboramos um trabalho que não tem como objetivo central elencar todos os serviços, mas sim de identificar que tipos de serviços são executados por cada setor, para nos dar uma clara noção do que vem a ser a gestão pública municipal.

Assim sendo, procuramos apresentar a caracterização da gestão pública municipal, que é composta das seguintes responsabilidades:

- a) Administração;

- b) Finanças; e
- c) Serviços Públicos.

Compete a Administração as atividades ligadas ao planejamento, organização, controle e fiscalização e racionalização e produtividade, que as atribuições podem ser observadas no quadro 4, que segue:

**QUADRO – 4 ADMINISTRAÇÃO – ATRIBUIÇÕES**

<b>Planejamento</b>	Elaboração do plano de governo; Elaboração de programas plurianuais gerais e setoriais; Definição de metas e objetivos; Elaboração e adoção de políticas públicas.
<b>Organização</b>	Estruturação administrativa e gerenciamento; Delegação de competências; Instituição de comissões administrativas; Descentralização – direção, supervisões e concessões; Organização informacional, estatística e de armazenagem de dados.
<b>Controle e Fiscalização</b>	Controle da execução dos programas; Monitoramento das atividades; Fiscalização administrativa.
<b>Racionalização e Produtividade</b>	Prevalência dos objetivos sociais e econômicos da ação municipal (Na gestão sustentável a variável ambiental deve ser também a prevalência dos objetivos municipais); Organização das atividades meio, sempre que possível, sob forma de sistemas; Otimização dos processos;

FONTE: Dados da Pesquisa

As atividades relativas as finanças do município, também integram a gestão pública, que tem as atividades de decretação e arrecadação, controle financeiro, orçamento e planejamento financeiro e fomento. As principais atribuições de cada setor podem ser observadas no quadro 5 a seguir:



QUADRO – 5    FINANÇAS – ATRIBUIÇÕES

<b>Decretação, tributação e arrecadação</b>	Dos impostos; Taxação dos serviços públicos e de polícia; Das contribuições sobre as melhorias dos proprietários de imóveis; Das demais rendas oriundas de seus bens e atividades.
<b>Controle financeiro</b>	Atividades relacionadas à administração financeira; Controle da aplicação do dinheiro público; Guarda dos bens do município pelos sistemas de contabilidade e auditoria; Contabilidade em geral; Realizações de operações de crédito e disciplinação de sua dívida pública.
<b>Orçamento e planejamento financeiro</b>	Elaboração e execução do orçamento anual; Elaboração e execução de seu orçamento plurianual de investimentos; Cumprimento do orçamento previsto; Programação financeira de desembolso;
<b>Fomento</b>	Investimento em áreas de interesse ao município, como esporte, cultura, indústria, comércio, turismo, agricultura, assim como outras áreas.

FONTE: Dados da pesquisa

Por fim, uma outra função componente da gestão pública municipal é a prestação dos serviços públicos, que é onde são efetivados os objetivos de atendimento às necessidades da sociedade.

Os serviços públicos são prestados em todas as áreas essenciais para o desenvolvimento, controle, manutenção da ordem e atendimento das necessidades básicas da sociedade.

No quadro a seguir são apresentadas as áreas e suas principais atribuições;

QUADRO – 6   SERVIÇOS PÚBLICOS - ATRIBUIÇÕES

<b>Planejamento urbano</b>	Elaboração do Plano diretor do município; Edição do código de obras e posturas observando o plano diretor; Organização do plano geral de viação do município; Regulação da estética urbana - urbanismo; Estabelecimento de zoneamento urbano; Drenagem urbana. Exercer o controle e avaliação do uso e ocupação do solo do município.
<b>Obras e outros serviços do gênero</b>	Execução direta ou via licitação de obras públicas locais; Manutenção das vias públicas; Coleta, remoção e destinação do lixo; Fiscalização de obras e serviços públicos, normas urbanísticas, código de posturas.
<b>Saneamento</b>	Abastecimento de água; Esgotamento sanitário.
<b>Transporte</b>	Concessão, permissão ou autorização de serviços de transporte coletivo; Armazenagem e manutenção dos veículos e transportes municipais.
<b>Assistência social</b>	Aos desvalidos; Combate à mortalidade infantil; Atendimento psico-social às pessoas e famílias de risco social; Desenvolvimento e aplicação de programas de recuperação e combate ao uso de drogas e à violência familiar, dentre outros.

<b>Comunicação social</b>	<p>Responsável pela comunicação e interna e externa da prefeitura;</p> <p>Efetuar a publicidade dos atos do poder executivo;</p> <p>Informar a comunidade sobre concursos públicos, licitações e outros;</p> <p>Manter a comunidade local informada das ações da administração municipal;</p> <p>Marketing institucional.</p>
<b>Segurança</b>	<p>Prevenção e extinção de incêndios;</p> <p>Defesa civil;</p> <p>Segurança pública.</p>
<b>Saúde</b>	<p>Prestação de socorro à saúde;</p> <p>Atendimento médico odontológico;</p> <p>Vigilância sanitária;</p> <p>Controle de vetores;</p> <p>Vigilância epidemiológica.</p>
<b>Cultura</b>	<p>Manutenção do patrimônio histórico-cultural do município;</p> <p>Fomento e apoio a atividades que promovam a cultura local, assim como atividades artístico-culturais de toda a forma;</p> <p>Desenvolvimento de projetos de recuperação e revitalização da cultura local;</p>
<b>Esporte</b>	<p>Incentivo à prática desportiva nas escolas e fora delas;</p> <p>Apoio a atletas do esporte amador.</p>
<b>Educação</b>	<p>Desenvolvimento do ensino municipal;</p> <p>Capacitação de professores municipais;</p> <p>Buscar desenvolver cursos profissionalizantes referente à atividades características do município.</p>
<b>Indústria e comércio</b>	<p>Fixação do horário de funcionamento dos estabelecimentos industriais e comerciais;</p> <p>Criação da zona industrial do município;</p> <p>Apoio e fomento ao comércio local.</p>
<b>Turismo</b>	<p>Elaboração de plano de desenvolvimento turístico local;</p> <p>Assistência aos empreendedores da área;</p> <p>Apoio e fomento ao turismo local.</p>

<b>Agricultura</b>	Assistência técnica e material local; Elaboração de plano de desenvolvimento agrícola local; Apoio e fomento às atividades agrícolas locais.
<b>Meio Ambiente</b>	Defesa da fauna e da flora; Manutenção de praças e parques municipais; Concessão de licenças de atividades que causam impacto ao meio ambiente; Fiscalização ambiental; Educação ambiental.

FONTE: Dados da pesquisa

Apresentados assim o resultado dessa caracterização de forma genérica da administração municipal, podemos ter a visão da ampla gama de atribuições que a envolve, e também é possível verificar a complexidade dos serviços públicos, que é onde se concentram a maioria das atividades, não excluindo de maneira alguma a importância da administração e finanças dentro do processo de gestão.

## 5.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Neste capítulo nosso objetivo é de contextualizar a atuação da administração pública municipal procurando identificar as diversas forças que interagem e interferem na sua gestão.

Sua estruturação obedece a seguinte forma:

### QUADRO – 7 CONTEXTUALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- Comportamento cíclico das políticas públicas;
- União, Estado e outros municípios;
- Câmara de vereadores;
- Ministério público;
- Fornecedores (insumos e serviços);
- Empresas e indústrias;
- Imprensa;
- Organizações do terceiro setor e comunidade.

FONTE: Dados da pesquisa

Quando estudamos administração não podemos ver os fatos isoladamente, pois uma organização, por mais simples que seja, sempre tem relações sistêmicas com outros organismos, que lhe dão subsídios para exercer sua função principal, a qual terá um objetivo final, que por sua vez também deve ser encarado como parte deste sistema vivo de inter-relações.

A contextualização da administração pública, ou seja, a identificação e qualificação dos pontos de inter-relação, interferência e pressão é essencial para podermos posteriormente identificar os impactos ambientais oriundos da gestão pública e entendermos suas causas, visto que, estes estão diretamente relacionados com os conflitos existentes na gestão.

Assim sendo, podemos identificar numa sociedade vários fatores, grupos e instituições que costumam desempenhar um papel relevante juntamente com a gestão pública do município. São eles: o comportamento cíclico da administração municipal e conseqüentemente de suas políticas; a atuação da União, Estado e outros municípios; a câmara de vereadores do município; o ministério público; os fornecedores de insumos e serviços para a administração municipal; as empresas e indústrias que atuam no município; a imprensa local e regional; e o terceiro setor e a comunidade em geral, esta desempenhando um papel fundamental.

Para melhor demonstrar esta rede de relações que envolvem a gestão pública municipal podemos observar o esquema abaixo:

DIAGRAMA – 1    REDE DE RELAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL



FONTE: Dados da pesquisa

Visto isso, vamos adentrar um pouco mais em cada relação citada, incluindo o comportamento cíclico das políticas públicas, que não foi apresentada no gráfico.

5.2.1 Comportamento cíclico das políticas públicas

Este ponto é extremamente interessante e importante ao estudarmos a gestão pública, pois o gestor do município eleito pela sociedade, o prefeito, e conseqüentemente toda sua equipe, deveriam em tese seguir diretrizes e estratégias pré-definidas pelo partido ou coalizão

ao qual pertencem, mas na realidade, a batalha pelos votos junto aos eleitores modifica um pouco este caminho.

Em uma análise mais aprofundada, podemos identificar um certo jogo político, pois para assumir o cargo, os políticos necessitam do voto da população, que por sua vez o faz sob muitas influências. Assim sendo, os políticos e partidos elaboram estratégias ou planos de ação para conquistarem estes votos, que identificamos duas situações, e conforme define Monteiro (1986), são:

- a) Se o político já é detentor do cargo e busca sua reeleição, formula políticas que maximizem o número de votos, permitindo-lhe permanecer no comando do governo;
- b) Se é candidato de uma coalizão que não detém o comando do governo, apresenta plataformas de políticas e atende a grupos de interesses especiais, de forma a maximizar o número de votos necessários a se eleger.

Num e noutro caso, observamos que a hipótese básica de comportamento não é a de que o político busca o comando do governo para então promover certas políticas pré-concebidas, mas justamente o oposto, os partidos políticos formulam políticas, estritamente como meio para obtenção de votos.

Desta maneira, como se já não bastasse a mudança de políticas imediatamente à mudança de governos, temos a mudança de políticas dentro do próprio governo, formando um comportamento cíclico das políticas públicas extremamente prejudicial ao desenvolvimento e gestão do município, pois são criadas e recriadas políticas, estas sem continuidade, o que acaba frustrando a sociedade e gerando descrença na gestão pública de um modo geral.

### **5.2.2 União, Estado e outros municípios**

A gestão pública municipal tem um relacionamento direto com as outras esferas do poder público, União e Estado, tanto no que diz respeito à execução de suas atividades e ações, como às suas políticas e leis.

Temos então um quadro onde a gestão pública municipal deve procurar agir com diplomacia e procurar manter um clima amistoso, pois as negociações, principalmente com o Estado, são muitas e de vital importância para a sobrevivência do município.

No contexto político-institucional, pós-Constituição de 1988, o município tem se destacado como o ente da Federação que mais avançou no campo do desenvolvimento urbano, tendo implementado políticas públicas e tomado iniciativas que resultaram na

melhoria dos serviços públicos, atendendo às áreas onde as presenças da União e do Estado tradicionalmente não ocorriam. É indiscutível que o município é a melhor esfera de ação para solucionar os problemas da população, porém sem um trabalho conjunto é muito mais árduo este caminho.

Outro ponto interessante é o papel estratégico da União e dos Estados em cooperar com os municípios na promoção do desenvolvimento urbano, que por sinal tem havido um certo distanciamento das esferas na promoção do desenvolvimento urbano, ficando esta função quase que exclusiva do município. A cooperação intragovernamental é necessária para enfrentar algumas questões substantivas ainda não resolvidas ou que carecem de revisão ou aprimoramento institucional.

Em se tratando de cooperação, principalmente no aspecto ambiental, é essencial a integração das ações Federal, Estadual e Municipal, observados os órgãos componentes do SISNAMA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, O Ministério do Meio Ambiente – MMA, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, assim como os órgãos da esfera Estadual, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – SDM e a Fundação do Meio Ambiente – FATMA.

Aqui ainda é válido ressaltar, o poder de polícia judiciária e de manutenção da ordem pública, que tem em sua atuação, através das Secretarias de Estado de Segurança Pública, a função de promover a segurança pública e o estabelecimento de suas políticas dentro do Estado, de acordo com a legislação vigente, através de ações educativas, assistenciais, preventivas e repressivas, voltadas ao combate à criminalidade, diretamente ou através de parcerias, viabilizando condições capazes de garantir os direitos do cidadão. E também da Polícia Militar e Ambiental, que tem a função de preservar a ordem pública em todo o Estado, atuando de forma integrada, através da prestação de serviços de proteção e socorro, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício pleno da cidadania.

Em relação aos outros municípios a importância também é grande, pois a Constituição de 1988 dispõe que “os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A questão das regiões metropolitanas é de uma complexidade enorme, onde todos os municípios estão diretamente envolvidos, e a formulação de políticas públicas conjuntas é



primordial, além de poder existir a parceira na execução de serviços públicos quando do mútuo benefício.

Regiões econômicas estaduais, microrregiões e bacias hidrográficas, estas a melhor maneira de se desenvolver políticas e ações, também são de extrema importância para a gestão municipal, pois o desenvolvimento econômico, social e ambiental ultrapassa os limites políticos dos municípios.

Além destes fatores, é interessante lembrar que a união e o bom relacionamento de órgãos e entidades da mesma classe é extremamente importante na conquista de melhoria e ganhos em interesses comuns, como podemos ver nos dias atuais a barganha dos prefeitos junto ao planalto para resolver o problema da nova lei de responsabilidade fiscal.

### **5.2.3 Câmara de Vereadores**

A administração municipal se realiza através da Prefeitura Municipal como órgão executivo e da Câmara de Vereadores, como órgão legislativo, logo podemos afirmar que a administração municipal não existe sem a Câmara de Vereadores, que é um órgão colegiado, com função legislativa para todos os assuntos de interesse peculiar do município e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político administrativa do prefeito, assessoramento governamental (indicações ao executivo) e da administração de seus serviços auxiliares (organização interna da Câmara).

Dentre as matérias que cabe a Câmara legislar, podemos destacar algumas que são muito importantes para gestão municipal: tributos municipais; orçamento anual e plurianual; organização dos serviços públicos locais; código de obras e posturas; plano diretor e uso de propriedade e zoneamento do solo. Dentre as atribuições privativas da Câmara de vereadores destacamos as seguintes: resolver definitivamente sobre os acordos, contratos, convênios e outros ajustes; criar comissões especiais de investigação ou inquérito sobre fatos de competência municipal e julgar, processar e caçar o prefeito, vice-prefeito e vereadores nos casos e condições previstos em lei.

O relacionamento do executivo com a Câmara de Vereadores é muito dependente do número de vereadores que a coalizão que elegeu o prefeito tem, logo ela pode ser um grande aliado para o executivo, como também o contrário pode ocorrer, onde a fiscalização e pressão nos atos do executivo são muito maiores.

#### **5.2.4 Ministério público**

Por determinação constitucional, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF, 127). Em conformidade com o art. 129 da Constituição Federal, são atribuições suas, afora outras contempladas na legislação ordinária:

- a) a promoção das ações penais públicas destinadas à apuração da responsabilidade criminal e à punição dos delinquentes;
- b) a instauração dos inquéritos civis e das correspondentes ações civis públicas para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- c) a promoção das ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos colidentes com a Constituição Federal ou com a Constituição Estadual;
- d) a promoção das medidas aptas a garantir, por parte dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, o efetivo respeito aos direitos assegurados pela Constituição Federal;
- e) o exercício do controle externo da atividade policial.

Dentre essas cinco atribuições base podemos destacar a segunda, letra b, que é a atividade do Ministério público que se relaciona mais diretamente com a gestão do município, segundo os objetivos deste trabalho.

Podemos observar que a participação da comunidade na atividade fiscalizadora do município é de extrema importância, como poderá ser observado mais adiante no item referente, e o Ministério Público executa um papel de extrema importância para a defesa do interesse difuso.

É o Ministério público o principal responsável pela manutenção da democracia e dos interesses sociais dentro do Estado, e conseqüentemente dos municípios, visto que o poder judiciário é competência do Estado e não dos municípios.

#### **5.2.5 Fornecedores (insumos e serviços)**

De fornecedores, chamamos a todos os ofertantes de produtos e serviços para a viabilização operacional e prática da gestão pública e de seus serviços. Podemos dizer que estão divididos em dois grupos, o grupo dos fornecedores de serviços, e o grupo dos fornecedores de materiais e insumos para a prestação dos serviços públicos.

Dentro do grupo dos fornecedores de serviços incluímos todos os concessionários, delegados, e contratados para um determinado serviço ou empreitada, assim como os contratos por tempo determinado, como publicidade e propaganda.

Já quanto ao segundo grupo, classificamos a todos os fornecedores de materiais necessários para o funcionamento da administração do município, que são inúmeros e praticamente inviável lista-los, mas podemos dizer que vão desde o material expediente, material e insumos de informática, material administrativo, até o material operacional, incluindo-se aí o transporte, equipamentos de grande porte, material de construção, acessórios para urbanização, placas, semáforos, combustível, etc.

A relação da administração frente a estes fornecedores deve ser encarada como o é nas empresas privadas, visando a redução de custos e aumento da produtividade e qualidade, porém na realidade enfrentamos um grande desperdício de dinheiro público neste setor, é aí que se verificam os superfaturamentos e outros acertos com o fim de lesar o objetivo original da gestão pública que é o de servir o público. Este é na realidade um problema que ultrapassa nosso objetivo de estudo, a corrupção nas administrações municipais, mas vale aqui citar a nossa compreensão e consciência da existência deste problema, que não está somente no trato com os fornecedores, e sim em toda a administração chegando a ultrapassar suas esferas.

#### **5.2.6 Empresas e Indústrias**

É um relacionamento que envolve muitos interesses para ambas as partes envolvidas. Incluem-se aí todas as pequenas, médias e grandes empresas de toda espécie, como estabelecimentos comerciais, prestadoras de serviços e indústrias, instaladas no município ou em suas adjacências.

Por parte do município existe a necessidade de manter a população bem abastecida de estabelecimentos, produtos e serviços que evitem que ela se desloque para outros centros, mantendo assim a sua arrecadação, e existe também o compromisso e dever de manter um bom nível de oferta de empregos aos cidadãos para que estes possam ter uma renda condizente com os custos necessários para a sua vida no município.

Já pelo lado das empresas, organizadas em associações municipais, regionais e de classe, existe uma demanda muito forte de exigências aos municípios no que diz respeito ao fomento e a investimentos no setor, como a disponibilização de infraestrutura adequada, rodovias, energia, abastecimento de água, etc. demandados principalmente pelo setor produtivo de médio e grande porte, assim como a redução de tributos e impostos.

Outra grande demanda, esta mais comum ao setor comercial e prestador de serviços, incluindo-se aí o turístico, é a de campanhas promocionais do município com o intuito de não só incentivar o consumo interno, mas também de atrair consumidores de fora do município.

Todas essas relações causam grandes impactos na vida e desenvolvimento do município, sendo essencial um gerenciamento correto e apropriado para evitar problemas, e manter um crescimento que não venha a afetar negativamente a qualidade de vida de seus habitantes.

### **5.2.7 Imprensa**

O papel da imprensa dentro do município e da sua região é essencial e muito importante. Não só por manter a comunidade bem informada, com notícias da região e de fora, mas como um elo fortalecedor da cultura local, como um educador, e principalmente como um meio de voz ativa dos anseios da comunidade auxiliando na fiscalização e planejamento do município.

Os meios de comunicação existentes hoje agilizam muito o fluxo de informações, tanto de dentro da administração municipal para fora, como de fora para dentro. Os meios mais comuns na grande maioria das cidades são: o rádio, jornais, revistas e internet, porém nos pequenos municípios a imprensa se manifesta principalmente através do rádio e de jornais de circulação local.

É interessante perceber que a imprensa tem uma atuação múltipla, tanto na função de informar a sociedade dos atos, ações e intenções do poder executivo local para a comunidade, quanto o inverso, de denunciar as falhas do executivo através de verificações na realidade de cada dia do cidadão comum, com denúncias, reportagens e outras formas que acabam sendo uma forte maneira de pressionar a administração municipal a tomar alguma atitude. Ainda podemos dizer que a imprensa tem também o papel de esclarecer fatos e atos da administração municipal, de outras esferas, do empresariado e do terceiro setor em geral através de debates e programas locais.

Porém, quando falamos de imprensa local devemos tomar muito cuidado, pois a realidade nos mostra muitos casos, principalmente em pequenos municípios, onde existe um comprometimento político de certas empresas do setor com a coalizão que ocupa a administração municipal, podendo desta forma não agir de maneira correta, influenciando na formação da opinião pública ou ainda ocultando alguns atos de interesse comunitário, tudo isso para a manutenção de certos acordos e interesses.

### 5.2.8 Terceiro setor e a comunidade

O objetivo final da administração municipal é o de garantir a qualidade de vida de sua população, desta maneira está implícito o relacionamento direto da gestão municipal com a sua comunidade, representada através de uma organização ou não.

Nos últimos anos temos assistido um crescimento considerável no número de organizações não governamentais no mundo. Os objetivos são dos mais variados possíveis, porém as que tem tomado maior vulto são as que buscam defender e promover ações relacionadas com desenvolvimento e cidadania. São principalmente organizações ambientalistas, organizações de direitos humanos e organizações culturais. Pela falta de responsabilidade do Estado, essas organizações tem procurado ocupar o lugar do estado nesta tarefa que seria sua obrigação primordial.

Da mesma maneira que interesses comuns amplos como os citados mobilizam pessoas para lutar em prol de um dado objetivo, existem pessoas que preocupam-se com a sua rua e seu bairro, surgindo assim as associações comunitárias e conselhos comunitários com o objetivo de integrar seus moradores e para buscar melhores condições de vida, como infraestrutura viária, saneamento básico, coleta de lixo e limpeza, emprego, dentre outros.

A administração descentralizada e participativa é hoje um pré-requisito para uma boa administração municipal, e sem ela a gestão pode se considerar comprometida. Assim sendo, cabe a administração criar um clima que possibilite um livre acesso de informações entre os cidadãos e o governo, como também cabe a sociedade mostrar seu interesse em participar.

A participação da sociedade na administração adentra em todos os seus setores, que estão elencados no capítulo anterior, planejamento, finanças e serviços públicos. Planejamento participativo, orçamento participativo e mutirão são alguns dos muitos exemplos desta participação efetiva da sociedade na administração municipal.

Visto isso é inquestionável a influência das organizações do terceiro setor e da comunidade na gestão pública do município, porém é necessário esclarecer que neste processo, o governo deve ter diplomacia e um bom discernimento, principalmente ao lidar com as organizações não governamentais, pois existe o aspecto político – partidário, que muitas vezes esta inserido dentro de algumas organizações, que de certa forma irão procurar meios de interferir negativamente na gestão municipal com o objetivo de perturbar a administração, mas isso é inevitável, exigindo uma habilidade do governo para não deixar que estas posições livres e democráticas sejam um empecilho para a gestão, mas sim saber utilizar estas forças de maneira positiva dentro do processo.

Neste capítulo pudemos perceber o contexto em que ocorre a administração municipal e seus diversos fatores de interferência, dando-nos assim uma noção desta ampla rede de relacionamentos existentes, podendo a partir daí passar para a identificação dos impactos ao ambiente existentes dentro do município.

Apresentamos assim, um quadro (quadro resumo de todo esse contexto que envolve a gestão municipal apontando o fator e sua respectiva influência sobre a gestão municipal:

QUADRO - 8

RESUMOS DOS FATORES E INFLUÊNCIAS DA GESTÃO MUNICIPAL

FATOR	INFLUÊNCIA
Comportamento cíclico das políticas públicas	- Planejamento.
União, Estado e outros municípios	- Planejamento; - Serviços públicos; - Infraestrutura e integração; - Legislação.
Câmara de vereadores	- Legislação; - Fiscalização; - Serviços públicos.
Ministério público	- Legislação; - Fiscalização.
Fornecedores (insumos e serviços)	- Planejamento; - Serviços públicos; - Legislação.
Empresas e indústrias	- Planejamento; - Legislação; - Infraestrutura.
Imprensa	- Integração; - Fiscalização; - Comunicação.
Organizações do terceiro setor e comunidade	- Planejamento; - Organização; - Serviços públicos; - Infraestrutura; - Fiscalização.

FONTE: Dados da pesquisa

### 5.3 IMPACTOS AMBIENTAIS

Este capítulo tem o objetivo de identificar os impactos e danos mais comumente causados ao Meio Ambiente dentro do Município.

Sua estruturação obedece a seguinte forma:

#### QUADRO – 9 IMPACTOS AMBIENTAIS

- Definição de impacto ambiental;
- Impactos ambientais globais;
- Ecossistema urbano
- Urbanização, poluição e impactos ao meio ambiente;
- Poluição do solo;
- Poluição da água;
- Poluição do ar;
- Impactos humanos da poluição: acústica e visual;
- Problemas ambientais urbanos no Brasil;
- Fatores políticos e econômicos relevantes para o aumento dos impactos ambientais nos municípios

FONTE: Dados da pesquisa

Ao iniciarmos o estudo de impactos ao ambiente é necessário, antes de mais nada, definirmos alguns termos, para chegarmos a entender o que vem a ser um impacto ambiental. Desta forma, buscou-se com o apoio em bibliografia da área e o amparo da Constituição Federal, encontrar a definição que melhor expressa cada termo que será utilizado para facilitar o entendimento do trabalho.

Assim sendo, conforme a lei nº6.938/81 entende-se por:

*meio ambiente*: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

*degradação da qualidade ambiental*: a alteração adversa das características do meio ambiente;

*poluição*: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

*poluidor*: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

*recursos ambientais*: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Com base nas definições acima, podemos dizer que *impacto ambiental* é qualquer alteração dos atributos de ordem física, química e biológica dos elementos que compõem o Meio Ambiente.

### 5.3.1 Impactos ambientais globais

Como já mencionado várias vezes neste trabalho, os avanços tecnológicos trouxeram para a existência humana muitos ganhos em todos os setores, medicina e saúde, transporte, agricultura, lazer, dentre outras áreas. Mas hoje, é indiscutível que impactos destrutivos ao meio ambiente tem ocorrido até nos lugares mais remotos. Conforme relata, Htchinson & Hare no trabalho elaborado em conjunto com Heinke & Henry (1996), gases poluentes foram encontrados no continente Antártico, materiais químicos e sintéticos desconhecidos da natureza são geralmente encontrados em cantos remotos do planeta. Compostos de chumbo e dióxido de carbono são emitidos pelos meios de transporte automotores, podem ser encontrados no gelo glacial da Groelândia e Antártica. Florestas e áreas intocáveis são quase impossíveis de serem localizadas. Praticamente Todos os problemas ambientais são atribuídos ao ser humano como sendo o seu principal causador, mesmo que a sua saúde e sobrevivência dependem destas condições.

Os oceanos mostram distúrbios bem claros, como derramamentos de óleo, que tem espalhado hidrocarboneto por grande parte de sua superfície, muitos deles provindos de tintas das raspagens dos cascos dos barcos nas praias de todo o mundo. Trítio, hidrogênio radioativo do tipo 3, dos testes nucleares das décadas de 50 e 60 penetraram mais 100 metros abaixo das águas oceânicas.

Florestas e campos mostram outros tipos de impactos. Hoje, pelo menos metade da cobertura vegetal original das florestas do mundo foram devastadas para o uso agrícola e pastoril. Só como um exemplo, nos Estados Unidos, é muito difícil encontrar campos e pradarias nos planaltos devido a ação do homem. O solo, também tem mudado drasticamente.



Mais de um quarto do carbono armazenado no solo foi oxidado e retornou para a atmosfera como dióxido de carbono, isto devido a aração e raspagem do solo nas fazendas de animais.

O ar é um dos recursos naturais indispensáveis ao homem, e ao mesmo tempo é continuamente agredido pelo mesmo. O monóxido de carbono, óxido de nitrogênio e hidrocarbonetos são alguns dos gases poluentes que comumente emitimos ao ar. As principais fontes de poluição, conforme relatório da ABES (1999) são: Indústrias, Meios de transportes, destruição e queimadas de vegetação, queima de combustíveis, queima descontrolada de lixo e utilização inadequada de agrotóxicos.

Assim como o ar, as contaminações das águas também são enormes, causando problemas de abastecimento em toda a parte do mundo, e por sinal, seu abastecimento mundial já está comprometido conforme relatório do Worldwatch Institute (2000), pois apenas 3% do total de água do mundo é doce, porém desses 3%, três partes estão nas geleiras e apenas uma parte está a nossa disposição, nos rios, lagos e lençóis freáticos e sofrendo todo tipo de agressão.

O efeito estufa e a diminuição da camada de ozônio, as grandes catástrofes naturais, como enchentes inesperadas, secas arrasadoras, furacões, terremotos e maremotos são mais alguns dos graves problemas que o mundo vem sofrendo como consequência direta da maneira como ele tem sido tratado. Hoje, vemos convenções sobre o clima e meio ambiente em todos os lugares, procurando alternativas para esses graves problemas que colocam em cheque a própria existência da humanidade.

Obviamente, existem duas razões para tal estado de degradação. Alimentos, minerais e abrigos são uma necessidade de sobrevivência do ser humano. Com o contínuo crescimento da população mundial, ao menos para os próximos 50 ou 100 anos, essa pressão só tende a agravar-se. Tudo o que podemos fazer é ter certeza de que nossa tecnologia e uso dos recursos sejam eficientes e cause o menor impacto ao ambiente possível. A segunda razão é o descuido e a falta de preocupação com o ambiente. Muitas das nossas cidades e indústrias continuam a poluir, colocando seus dejetos no ar, na água e nos solos, e muito disso é nossa culpa, devido ao padrão de consumo elevado. O grande desafio do mundo hoje é manter um nível de tecnologia que satisfaça as reais necessidades do ser humano e ao mesmo tempo manter o meio ambiente protegido e vivo.

5.3.2 Ecossistema urbano

A cidade pode ser entendida como um ecossistema, considerando o conceito amplo do mesmo, que conforme Mota (1981:15) é “uma unidade ambiental, dentro do qual todos os elementos e processos do ambiente são inter-relacionados e interdependentes, de modo que uma mudança em um deles resultará em alterações em outros componentes”.

Este ecossistema é formado por dois sistemas intimamente relacionados: o “sistema natural”, composto do meio físico e biológico (solo, vegetação, animais, habitações, água, etc.) e o “sistema cultural”, consistindo do homem e de suas atividades. (Mota, 1981)

Obviamente, um meio urbano não pode funcionar como um ambiente fechado, onde o homem possa encontrar tudo o que necessita. Assim, a cidade deve ser entendida como um sistema aberto, funcionando de forma dependente de outras partes do meio ambiente geral.

As alterações introduzidas pelo homem no ambiente são sempre procedidas de forma rápida e variada, não permitindo, muitas vezes, que haja a recuperação normal da natureza.

Visto isso, surgem as necessidades do ecossistema urbano, que podem ser agrupadas em duas grandes categorias: necessidades biológicas, essenciais à sobrevivência da população urbana; e requisitos culturais, necessários ao funcionamento e desenvolvimento da cidade.

A seguir, no quadro 10, é possível observar as necessidades e requisitos do ecossistema urbano e seus componentes:

QUADRO – 10

NECESSIDADES E REQUISITOS DO ECOSSITEMA URBANO

NECESSIDADES BIOLÓGICAS	REQUISITOS CULTURAIS
ar; água; espaço; energia (alimento e calor); abrigo; e disposição de resíduos.	Organização política; Sistema econômico (trabalho, capital, materiais e poder); Tecnologia; Transporte e comunicação; Educação e informação; Atividades social e intelectual (recreação, religião, senso comunitário, etc.); e Segurança.

FONTE: Seutônio Mota (1981)

Os requisitos biológicos e culturais são obtidos e desenvolvidos no ambiente físico da cidade, o qual é formado de quatro ambientes principais:

- a) Atmosfera;
- b) Litosfera;
- c) Hidrosfera;
- d) Biosfera.

### **5.3.3 Urbanização, poluição e impactos ao meio ambiente**

A poluição ambiental pode ser definida como qualquer alteração das características de um ambiente de modo a torná-lo impróprio às formas de vida que ele normalmente abriga. (Lago, 1991).

Podemos classificar as diversas formas de poluição ambiental nos seguintes tipos principais:

- a) Poluição do solo;
- b) Poluição do ar;
- c) Poluição da água;
- d) Poluição acústica; e
- e) Poluição visual.

Os impactos ambientais causados ao ambiente pela urbanização envolvem muitos aspectos, o que torna difícil uma exata classificação e identificação dos mesmos, pois cada município tem uma característica e seria praticamente impossível elaborar um levantamento que não deixe de fora algum item peculiar de uma região.

Conforme o trabalho elaborado pelos canadenses Heinke & Henry em 1996, os impactos da urbanização ao meio ambiente, de forma genérica podem ser classificados em impacto severo, moderado, leve e impacto zero. Porém, a questão deve também ter uma análise subjetiva, e elaborada por várias pessoas, cada um influenciando o outro de maneira que se tenha um resultado consensual e imparcial.

Na realidade, nem sempre é possível separar a poluição ambiental por modalidades, pois, muitas vezes, elas ocorrem conjuntamente, havendo muitos fatores de interdependência entre as mesmas, mas para facilitar o entendimento é que isto é feito.

A seguir estudaremos as diversas modalidades de poluição.

### 5.3.3.1 Poluição do solo

Com uma inspeção visual no ambiente urbano, podemos verificar que a litosfera é a parte do ambiente mais alterada pela urbanização. O estado original do ambiente parece ter mudado irreversivelmente e a elevação das superfícies das águas se alteraram, os rios mudaram seus cursos e áreas baixas foram ainda mais escavadas para construções. De fato, as características naturais mudaram drasticamente, onde ecossistemas nativos foram substituídos por padrões urbanos. A circulação do ar foi alterada (em escalas locais) por obstruções artificiais. O transporte urbano, público e particular, é responsável por considerável alteração das paisagens, devido a construção de estradas, pontes, estacionamentos, aeroportos, rodoviárias, portos e atracadouros, sem contar as fontes combustíveis para o seu funcionamento. Temos ainda os serviços municipais, que para abastecer as populações, tem que instalar e manter uma infraestrutura enorme, como reservatórios, estações de tratamento de água, aterros sanitários e outras obras de grande porte com um impacto considerável ao ambiente.

No meio urbano, muitas são as modificações impostas ao solo, resultando em sua poluição, que podem ser prejudiciais aos organismos que vivem nesta parte do ambiente natural, com reflexos sobre o homem.

As principais fontes de poluição do solo são:

- a) Aplicação de agentes químicos;
- b) Despejos de resíduos sólidos;
- c) Lançamentos de resíduos líquidos, domésticos ou industriais; e
- d) Atividades que possam resultar na erosão do solo.

Os agentes químicos aplicados no solo podem ser de duas modalidades conforme aponta Mota (1981): a) defensivos agrícolas, que em um meio urbano são usados, geralmente, para combate a ervas daninhas de vias públicas, para eliminação de insetos e roedores nocivos, ou mesmo visando o extermínio de pragas e pequenas lavouras; b) fertilizantes aplicados em áreas paisagísticas públicas, jardins particulares ou pequenas culturas.

A poluição do solo por defensivos agrícolas é, principalmente, devido aos inseticidas clorados orgânicos, os quais tem alta persistência no solo, podendo levar vários anos para desaparecerem.

Os resíduos sólidos das cidades tem, muitas vezes, como destino final, a sua disposição sobre o solo, seja em simples aterramento a céu aberto, seja através de aterro sanitário.

O problema do esgotamento doméstico nos solos está em seu favorecimento ao contato direto das pessoas com organismos patogênicos, sendo comum a transmissão de doenças. E ainda, estes líquidos, infiltrando-se no terreno, podem causar poluição da água subterrânea e superficial.

### **5.3.3.2 Poluição da água**

A utilização que o homem faz da água para consumo, pessoal, doméstico, industrial e em outras atividades resulta em resíduos líquidos, os quais voltam novamente aos recursos hídricos, causando a sua poluição.

O impacto da urbanização na hidrosfera é considerado severo devido ao grande volume de água potável que o ser humano exige para sua sobrevivência. Além do problema de alta contaminação dos rios e dos lençóis freáticos, as enchentes também são um dos grandes problemas nos centros urbanos. A grande quantidade de asfaltos e calçamento dificulta a drenagem natural da água, que passa a ser absorvida então pelos sistemas de drenagem, isso quando existem, o que em épocas de muitas chuvas acumula muito rápido causando problemas não só físicos, mas qualitativos em relação à água para o abastecimento.

Vários são os mecanismos de poluição da água superficial e subterrânea em um meio urbano, podendo-se destacar como principais fontes de poluição:

#### **a) Fontes localizadas de poluição da água**

- lançamento de esgotos domésticos;
- lançamentos de esgotos industriais;
- lançamento de águas pluviais, através de galerias

#### **b) Fontes não localizadas de poluição das águas:**

- água de escoamento superficial (*runoff*);
- água de infiltração;
- lançamento direto de resíduos sólidos e outras impurezas;

### **A - Fontes localizadas de poluição das águas**

Os esgotos domésticos ou sanitários compreendem os resíduos líquidos provenientes de instalações sanitárias, lavagem de utensílios domésticos, lavagem de roupas, ou outras atividades desenvolvidas nas habitações, prédios comerciais e prédios públicos.

Os esgotos domésticos caracterizam-se pela grande quantidade de matéria orgânica que contêm, o que causa redução do oxigênio dissolvido na água que os recebe, como resultado de sua estabilização pelas bactérias.

Os esgotos domésticos provocam outras alterações nas características da água, relacionadas com a cor, turbidez, odor, sólidos, compostos químicos, entre outros.

A composição dos resíduos domésticos é variável, em função da concentração do esgoto, a qual depende do volume de água distribuído por habitante. Conforme dados da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (1999), algumas características podem ser estimadas, como:

- Alcalinidade (em  $\text{CaCO}_3$ ): superior a 100 mg/l
- Cloretos: em torno de 75 mg/l
- Demanda Bioquímica de oxigênio (5 dias, 20°C): média de 300 mg/l
- Número de coliformes:  $10^5$  e  $10^6$  por mililitro

Os esgotos industriais tem composição bastante variada, dependendo do tipo de processamento utilizado. De um modo geral, conforme Mota(1981) aborda, podemos dizer que alguns resíduos líquidos industriais são caracterizados por:

- a) Demanda bioquímica de oxigênio elevada, causando a redução do oxigênio dissolvido em água;
- b) Presença de compostos químicos tóxicos e metais pesados;
- c) Cor, turbidez e odor indesejável;
- d) Temperatura elevada, provocando desequilíbrios ecológicos no corpo receptor;
- e) Nutrientes em excesso causando a eutrofização da água, com prejuízos aos seus usos;
- f) Sólidos dissolvidos em suspensão;
- g) Ácidos e álcalis, com efeitos sobre os PH da água; e
- h) Óleos, graxas e similares;

Estas características, variáveis, para cada tipo de indústria, provocam alterações no meio aquático, prejudicando o seu uso pelo homem, e afetando os organismos que vivem na água.

Como fontes localizadas de poluição da água, ainda mencionamos os lançamentos pluviais através de galerias. Este líquido, pode conter impurezas carregadas pela água no escoamento superficial. É comum também, a existência de ligações clandestinas de tubulação de esgotos domésticos a estas galerias.

## **B - Fontes não localizadas de poluição da água**

A água que precipita em uma área urbana e escoar pela superfície pode conduzir uma grande variedade de impurezas. A concentração de impurezas neste líquido é bastante variável e, conforme Mota (1981), depende, principalmente, de:

- a) Uso do solo: residencial, comercial, industrial ou outros;
- b) Atividades desenvolvidas pelo homem, na área: construções, movimentos de terra, tráfego de veículos, etc;
- c) Fatores hidrológicos: duração, quantidade e frequência da precipitação pluvial; e
- d) Características do ambiente físico: área pavimentada ou coberta, tipo de pavimentação ou cobertura, vegetação presente, estrutura e composição do solo.

De modo geral, as águas de escoamento superficial podem ser caracterizadas por:

- a) Sólidos sedimentáveis, de vários tipos e tamanhos;
- b) Matéria orgânica;
- c) Nutrientes, principalmente fósforo e nitrogênio;
- d) Defensivos agrícolas e fertilizantes;
- e) Bactérias e organismos patogênicos;
- f) Vários compostos químicos; e
- g) Metais pesados.

Este líquido, atingindo áreas superficiais ou infiltrando-se no terreno até alcançar a água subterrânea, pode resultar em:

- a) Efeitos negativos sobre a saúde humana;
- b) Diminuição do oxigênio da água;
- c) Danos ecológicos, com reflexos sobre a fauna e a flora aquáticas;
- d) Assoreamento;
- e) Excessiva turbidez; e
- f) Eutrofização.

Como já pudemos perceber, os impactos ambientais são praticamente todos inter-relacionados, e com a água isto fica mais evidente, pois sofre os impactos da poluição do solo e também do ar, como pode ser observado:

*Poluentes atmosféricos, resultantes de atividades industriais ou dos veículos automotores, podem ser carregados pelas chuvas, indo incorporar-se às águas de escoamento. (Seutônio Mota, 1981:40)*

No que se refere às águas de infiltração no solo, a partir da precipitação, cursos d'água, lagos e reservatórios, podemos dizer, que este líquido, quando originado de águas poluídas constitui uma fonte de poluição das águas subterrâneas.

Lago (1991) afirma, que existem várias maneiras de a água subterrânea ser poluída em um meio urbano, dentre as quais podemos destacar;

- a) Através de líquidos provenientes de fossas sépticas;
- b) Por meio de líquidos percolados através de aterros de lixo ou oriundos de lagoas de estabilização, irrigação com água poluída, depósitos de resíduos danos ao solo;
- c) Injeção de resíduos líquidos, domésticos ou industriais, no subsolo;
- d) Carreamento de impurezas, defensivos agrícolas e fertilizantes lançados no solo; e
- e) Pela intrusão de água salgada no lençol subterrâneo.

### 5.3.3.3 Poluição do ar

As atividades desenvolvidas pelo homem, em áreas urbanas, resultam no lançamento de gases e partículas na atmosfera, alterando a qualidade do ar e provocando a sua poluição. Embora muitas vezes, dependendo das condições climáticas ou topográficas, bem como da quantidade de poluentes lançados na atmosfera, os resíduos se dispersam, nem sempre isso ocorre, e a poluição do ar pode resultar em sérios prejuízos à saúde do ser humano, aos animais, vegetais e aos materiais em geral.

O efeito predominante causado na atmosfera pela urbanização é a sua alteração química pela excessiva emissão de gases químicos altamente poluentes. A fonte desses poluentes é diversa, transportes, indústrias, incineradores, queimadas. Além disso, o aquecimento das massas de ar é causado devido a alta absorção do calor pelas superfícies urbanas, como asfaltos, edifícios, cimento, e outros.

Seutônio Mota, em seu trabalho publicado em 1981, apontou três fatores principais de poluição do ar:

- a) Fontes de emissão de poluição – tipos de poluentes, período de emissão, quantidades;
- b) Características climáticas do ambiente, contribuindo ou não para dispersar, transformar e remover os poluentes gerados pelas atividades humanas;
- c) Condições topográfica do meio, influenciando na circulação do ar.



Podemos observar que, dos três fatores apontados por Mota, somente a emissão de poluentes está sob controle direto do homem. Os dois últimos, que podemos chamar de fatores ambientais influenciando no processo de poluição do ar, não dependem diretamente da ação do homem, porém, sabemos que indiretamente é o homem o principal responsável por esses problemas.

Os meios de transporte constituem a maior fonte de poluição do ar nas grandes cidades. As fábricas e outras fontes estacionárias de queima de combustíveis contribuem, também, com grande parcela dos poluentes atmosféricos.

Todas essas fontes de poluição lançam diversos tipos de poluentes na atmosfera, sendo os mais comuns, em grandes áreas urbanas, conforme dados da Agência de Proteção do Meio Ambiente dos Estados Unidos da América são:

- a) Monóxido de carbono;
- b) Hidrocarbonetos;
- c) Óxidos de nitrogênio;
- d) Oxidantes fotoquímicos;
- e) Óxidos de enxofre; e
- f) Material particulado.

Na página a seguir é apresentado quadro elaborado pelo Boston's Transportation Control Plan relacionando os principais poluentes do ar, suas fontes e seus efeitos:

QUADRO – 11 PRINCIPAIS POLUENTES DO AR

POLUENTES	FONTES	EFEITOS
Monóxido de carbono	-Veículos automotores	Em baixo nível: agrava os problemas cardíacos e reduz a habilidade de funcionamento cerebral.
Hidrocarbonetos	-Veículos automotores -Processos industriais	Em altas concentrações: pode causar a morte; Cancerígenos.
Óxido de nitrogênio	-Veículos automotores -Processos industriais	Problemas respiratórios.
Oxidantes fotoquímicos	-Formado da reação dos hidrocarbonetos e óxidos de nitrogênio na presença da luz solar	Irritam severamente os olhos e pulmões; Extremamente nocivo as plantas; Deterioram a borracha, tecidos e produtos sintéticos;
Óxidos de enxofre	-Queima de óleos combustíveis -Queima de carvão -Processos industriais	Problemas respiratórios e pulmonares; Corrói o ferro, aço e mármore; Tóxico às plantas; Suja, com a fuligem, as roupas, prédios, etc.
Material particulado	-Veículos automotores -Processos industriais	Reduz a visibilidade e deixa o ar pesado; Problemas pulmonares.

FONTE: Boston's Transportation Control Plan

#### 5.3.3.4 Impactos humanos da poluição

Além desses impactos, conforme apontado por Heinke & Henry (1996), existe o impacto humano, que tende a ser muito mais difícil de definir e quantificar. A poluição sonora, o ar, a poluição das águas, e o stress emocional causados pela alta densidade e o acelerado ritmo urbano não são fáceis de quantificar. Os impactos psicológicos são os de menor entendimento, e dessa forma os mais difíceis de avaliar.

#### A - Poluição acústica

O ruído excessivo é um fato comum nas grandes cidades. Várias atividades desenvolvidas pelo homem resultam na emissão de sons em alta intensidade, o que contribui para a poluição acústica ou sonora.

Em um meio urbano as principais fontes de poluição são:

- a) Os meios de transportes terrestres;
- b) O tráfego aéreo;

- c) Obras de construção civil;
- d) Atividades industriais;
- e) Aparelhos eletrodomésticos; e
- f) O comportamento humano.

O principal efeito da poluição acústica é a perda gradativa da audição, fato já comprovado cientificamente. Além disso, existem outros sintomas, como a irritabilidade, o incômodo, exaustão física, distúrbios psíquicos, perturbações do sistema nervoso central e até mesmo cardíacas e circulatórias.

Assim sendo, é muito importante observar estes aspectos da poluição acústica nas cidades, visando o bem estar e a saúde da população.

## **B - Poluição visual**

A ocupação desordenada de uma área urbana pode resultar numa desconfiguração da paisagem. Normalmente, as alterações estéticas do meio ambiente influenciam no bem estar das pessoas, pela forma agressiva como ocorrem, podendo portanto, serem entendidas como uma modalidade de poluição.

Nem sempre há uma preocupação de efetuarem-se construções compondo a paisagem existente, procurando harmonizar a vegetação natural com as edificações. Construções de prédios altos, criando barreiras em locais onde se pode desfrutar de uma bela vista, são comuns em cidades onde não existe uma preocupação com o espaço aberto.

Os equipamentos urbanos são, quase sempre, dispostos nas cidades sem haver uma preocupação com os aspectos estéticos, criando ambientes desagradáveis às pessoas. A disposição dos resíduos sólidos ou líquidos, no solo, também contribui para a poluição visual, assim como, o depósito de resíduos em terrenos baldios.

Uma outra forma de poluição visual, é a forma inadequada de propaganda utilizada pelas empresas, tanto com placas, faixas e *out-doors* espalhados pela cidade, como em seus anúncios e campanhas com *folders* e cartazes, que são distribuídos aos transeuntes e jogados ao chão, da mesma forma que é feito em campanhas eleitorais, que também são coladas placas e faixas poluindo a cidade.

Áreas de grande valor ecológico ou paisagístico são gradativamente ocupadas, transformando locais de muita beleza em densas áreas urbanas. As favelas são geralmente constituídas nas áreas bonitas das cidades, e na grande maioria das vezes em áreas de preservação ambiental ou permanente.

*É necessário, portanto, considerar estes aspectos no disciplinamento do uso do solo urbano. A ocupação urbana deve ser feita de forma a se integrar, o máximo possível às condições naturais existentes, principalmente onde áreas de valor estético devam ser preservadas. Seutônio Mota (1981)*

Além dos efeitos negativos, sob a ótica ecológica, a ocupação desordenada é responsável pela carência de paisagens que proporcionam ao homem das cidades um bem estar mental e social, próprios do lazer contemplativo.

Todos esses aspectos da poluição visual, embora de caráter bastante subjetivo, vem sendo apontados em conjunto com outros fatores de degradação ambiental, como a causa de tensões, angústias e efeitos correlatos sobre o homem urbano.

A seguir é apresentado, conforme abordagem de Heinke & Henry (1996), um quadro (quadro – 12) com os componentes, as variáveis do ambiente e seus impactos:

QUADRO – 12 IMPACTOS AMBIENTAIS

Componente urbano				
Componente Ambiental	População (número e densidade)	Uso e ocupação do solo	Transporte	Serviços públicos
Atmosfera	Emissão de dióxido de carbono, diminuição da produção de oxigênio	Aumento da temperatura média	Poluição do ar e criação de fumaças fotoquímicas	Partículas poluentes de insineradores, transportes, e outros.
Hidrosfera	Aumento da demanda por recursos hídricos	Uso intenso dos recursos hídricos causando carga poluidora	Chuvas e superfícies aquática poluídas com chumbo, padrões de drenagem alterados devido a sua infraestrutura	Poluição das embarcações, descarga de esgoto em rios, lagos, lagoas, lençol freático e oceanos.
Litosfera	Excessiva transformação de áreas não habitadas em áreas urbanas	Mudanças radicais causadas pelas construções e obras	Desconfiguração da paisagem	Obras públicas, aterros sanitários, lixo residencial (coleta e destino)
Impacto humano	Impactos psicológicos do stress urbano diário	Impactos psicológicos	Problemas de saúde com o a poluição do ar e elevada poluição sonora	

FONTE: HENIKE & HENRY (1996)

O trabalho elaborado por Heinke & Henry(1996), é interessante pois traz bem definido quais são os impactos diretos ao ambiente. Observando os dados impactantes ao ambiente por eles levantados, ficam evidentes os maiores impactos ao ambiente urbano, porém percebe-se um enfoque típico de países desenvolvidos, mais precisamente quando abordados os impactos humanos, que estes autores enfocam principalmente o aspecto psicológico, e de saúde apenas em relação a variável do transporte. Para quem vive em países onde a diferença social e a aglomeração nos grandes centros é mais acentuada, fica nítida a falta de um enfoque mais social em relação aos impactos humanos, o que procuramos fazer na sequência do capítulo, principalmente ao falarmos dos padrões de saúde no Brasil.

#### **5.3.4 Problemas ambientais urbanos no Brasil**

Em uma análise mais próxima da realidade dos municípios brasileiros, encontramos um enfoque mais apropriado no Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento denominado “O Desafio do Desenvolvimento Sustentável”(1991), que define os problemas urbanos baseados em duas determinantes, conforme segue;

*Os problemas ambientais urbanos no Brasil derivam basicamente de duas ordens determinantes. Por um lado, a pobreza nas cidades, particularmente as de grande porte, afeta grande parcela da população brasileira e se confunde com as consequências da degradação ambiental. Por outro lado, encontram-se os problemas causados pela concentração das atividades econômicas, particularmente as do setor industrial, nas localidades urbanas.*  
(O desafio do Desenvolvimento Sustentável, 1991)

Segundo este mesmo relatório, a urbanização acelerada, devido a falta de políticas de fixação do homem ao campo e de planejamento do espaço urbano, gerou um déficit na infraestrutura de serviços urbanos, cuja manifestação ambiental mais grave é a carência de saneamento básico. Levando-se em conta que perto de 33 milhões de pessoas vivem na periferia das grandes cidades, fica evidente que o problema do saneamento básico é, e continuará sendo, um dos principais problemas ambientais urbanos em nosso país nas próximas décadas.

Outro problema básico de urbanização diz respeito ao lixo e à limpeza urbana. A disposição do lixo tem precariedade semelhante a dos esgotos. Dos muitos locais onde os

municípios brasileiros dispõem seus resíduos sólidos, predominam os lixões a céu aberto e os corpos d'água, acarretando problemas de contaminação do ar, da água e do solo, além de favorecer a proliferação de vetores nocivos à saúde humana. Poucos municípios vem praticando a coleta seletiva do lixo visando reciclar materiais como – papel, vidro, plásticos, metais – e reintroduzi-los no ciclo econômico e minimizar seus impactos.

As cidades de porte médio, conforme Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), encontram-se em estágio no qual ainda é possível manter uma relativa qualidade ambiental, com custos inferiores aos necessários às metrópoles. Os problemas de meio ambiente tendem a concentrar-se mais na áreas rurais e são ligados à poluição dos rios e mananciais, contaminação do solo por agrotóxicos e à perda de solo fértil. Ainda acrescenta-se aí a poluição provinda de atividades industriais de todo tipo.

Os municípios pequenos e suas populações dispõem, freqüentemente, de condições ambientais mais favoráveis em suas áreas urbanas, sofrendo, porém, com problemas de desmatamento, usos de agrotóxicos e erosão.

Dentre as piores questões ambientais urbanas no Brasil destacam-se a poluição atmosférica, cuja a principal fonte é o monóxido de carbono (CO), produzido pela frota de veículos. Outro problema é a poluição sonora, gerada, principalmente, por atividades noturnas, industriais e também comerciais, além do transporte coletivo e individual.

Outros graves problemas comuns aos municípios brasileiros, estes não apontados na matriz elaborada por Heinke e Henry (1996), é referente aos impactos ambientais nos padrões de saúde.

Nas três ultimas décadas houve uma redução nas taxas de mortalidade por doenças infecciosas em crianças menores de um ano, em função das campanhas intensivas de vacinação, da melhoria das condições sanitárias e da expansão do uso dos serviços urbanos por parte da população. (IBGE,1999)

Por outro lado, as doenças diarreicas ainda constituem um dos maiores problemas de saúde pública no Brasil, assim como ainda persiste a desnutrição. Essa situação decorre dos desníveis sócio-econômicos e afeta particularmente as populações de baixo poder aquisitivo, atingidas pela desnutrição.

O surgimento de doenças que já haviam sido erradicadas é um indicativo da crise na saúde, pois, doenças causadas por parasitas, anteriormente limitadas a focos bem definidos passaram a se disseminar.

Esses processos endêmicos e epidêmicos não podem ser explicados apenas pela existência de bolsões de pobreza, uma vez que, são consequências diretas da degradação ambiental e do próprio estilo de desenvolvimento vigente no país.

### **5.3.5 Fatores políticos e econômicos relevantes para o aumento dos impactos ambientais nos municípios**

Todos os problemas ambientais ocasionados nos centros urbanos que acabamos de ver são complexos e de difícil solução, necessitando assim uma mobilização de todos os setores da sociedade. Essa dificuldade se agrava ainda mais quando não existe a participação dos governos, que atuam sempre de forma desconexa.

Assim sendo, questões substantivas e ainda não resolvidas necessitam de revisão e aprimoramento. São questões estratégicas no âmbito das políticas urbanas a serem enfrentadas a partir de um diálogo de alto nível no âmbito do Executivo e Legislativo, nas três esferas do Governo, sempre ouvida a sociedade civil organizada. A saber:

- a) Políticas macroeconômicas e sociais, globais e nacionais, que afetam a economia urbana local, as condições de vida e trabalho nas cidades, restringindo a capacidade do governo local responder a demanda por urbanização e moradia;
- b) Crescimento urbano desordenado e desequilibrado, derivado de políticas e planos econômicos, territoriais ou regionais de desenvolvimento, os quais não levam em consideração os seus impactos no meio urbano;
- c) Políticas e práticas relativas ao nexo urbano/rural, que não levam em consideração os fluxos funcionais de pessoas, produtos e recursos entre os centros urbanos e suas respectivas áreas de influência;
- d) Quadro jurídico e legislativo, que impõe constrangimentos normativos e limitações desnecessárias e indesejáveis às ações e iniciativas do Governo local;
- e) O quadro institucional, cuja estrutura hierárquica e setorial não propicia a necessária e efetiva integração e harmonização na formulação e na implementação das políticas urbanas e na prestação dos serviços públicos;
- f) Mecanismos de financiamento da habitação e do desenvolvimento urbano, que são inadequados para resolver a demanda social e, especificamente, avaliar a pressão crescente sobre as autoridades locais para apoiar iniciativas de combate a pobreza e à geração de empregos; e

- g) Aprimoramento das políticas de gestão do solo urbano que vem restringendo a capacidade local de melhorar a provisão de habitação, de infra-estrutura e de serviços e a proteção do meio ambiente urbano.

O desafio é vencer as barreiras políticas e institucionais existentes, a fim de desenvolver um esforço de cooperação intergovernamental visando a retomada do desenvolvimento. Como bem ressalta Netto (1994),

*apenas o empenho dos dirigentes municipais e os seus esforços em melhorar a eficácia da gestão municipal não poderão, por si sós, ou mesmo com o apoio da população, superar as dificuldades que afetam as condições de vida urbana e a governabilidade das cidades brasileiras. (Lino Ferreira Netto, 1994:15)*

Vistos os maiores problemas ambientais e seus impactos existentes nos municípios, que tem muitas de suas fontes concentradas nas atividades diárias da vida urbana, podemos passar para a apresentação das ações minimizadoras destes impactos disponíveis hoje para a gestão pública sustentável.



## 5.4 AÇÕES SUSTENTÁVEIS

Neste capítulo procuramos apontar quais são os caminhos existentes viáveis para que os municípios consigam minimizar os impactos ambientais e possam conduzi-lo a sustentabilidade.

Sua estruturação obedece a seguinte forma:

### QUADRO – 13 AÇÕES SUSTENTÁVEIS

- |                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Pressupostos para a sustentabilidade;</li><li>➤ Ações gerenciais;</li><li>➤ Ações operacionais; e</li><li>➤ Ações de monitoramento e fiscalização.</li></ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

FONTE: Dados da pesquisa

Nos capítulos anteriores tentamos mostrar como o processo de urbanização, alterando as características naturais de determinada área, pode resultar em impactos ambientais das mais variadas formas, constituindo diferentes modalidades de poluição.

As transformações de um ambiente natural para um meio urbano sempre resultarão em alterações ambientais, com reflexos sobre as formas de vida que normalmente abriga. Cabe ao homem procurar adequar o processo de urbanização ao ambiente físico existente, de modo que os efeitos negativos sejam minimizados.

O próprio processo de expansão urbana nas últimas quatro décadas, fruto de um intenso êxodo rural e de disparidades regionais de renda, determinou a ocupação desordenada do solo pelas populações de baixa renda migrantes, que, em seguida, passaram a pressionar os governos pela implantação de todas as infra-estruturas sociais (educação, saúde, habitação, abastecimento de água, saneamento, transporte, drenagem, limpeza urbana, segurança, lazer). Coincidindo esse processo com a deterioração progressiva das finanças públicas, levou ao não atendimento da maior parte das demandas e a uma situação quase caótica nas metrópoles e outras grandes cidades, já que interesses políticos e econômicos contribuíram para a legalização dessa expansão, o que gera direitos sociais não atendidos.

Impõe-se, portanto, uma reforma urbana que comece pela reordenação do uso do solo e pela descentralização administrativa, acompanhada de um processo participativo que permita à sociedade influir nos rumos e fiscalizar a aplicação de recursos.

Os municípios têm a responsabilidade de iniciarem essa reforma que é deixada sempre a segundo plano enquanto os problemas vão se agravando. Hoje já é possível resolver a grande maioria dos problemas no âmbito municipal, como podemos ver:

*A constituição de 1988, ao aumentar a participação dos governos municipais na partilha dos recursos públicos, criou parte das condições necessárias ao melhor desempenho da estrutura das prestações de serviços em nível local, que só serão contempladas com o aperfeiçoamento da máquina administrativa das prefeituras municipais. (Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – O Desafio do Desenvolvimento Sustentável, 1991)*

É devido a essa necessidade de melhoria das gestões municipais que apontamos as ações possíveis para minimizar os problemas ambientais do município propiciando um desenvolvimento equitativo e que aponte o caminho da sustentabilidade.

#### 5.4.1 Pressupostos para a sustentabilidade

Antes de indicar as ações sustentáveis, é importante frisar as premissas que nortearam a elaboração da agenda 21 Brasileira – Bases para Discussões, que com base em exaustivo estudo teórico elaborado pelos mais conceituados profissionais da área no Brasil, foram definidos os pontos essenciais a serem abordados para se atingir uma sociedade sustentável conforme pode ser observado no quadro – 14:

QUADRO – 14 PRESSUPOSTOS PARA A SUSTENTABILIDADE

<b>Crescer sem destruir</b>
<b>Indissociabilidade da problemática ambiental e social</b>
<b>Diálogo entre a Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento</b>
<b>Especificidade da Agenda Marrom</b>
<b>Inovação e disseminação das boas práticas</b>
<b>Fortalecimento da democracia</b>
<b>Gestão integrada e participativa</b>
<b>Foco na ação local</b>
<b>Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental</b>
<b>Informação para a tomada de decisão</b>

FONTE: Agenda 21 Brasileira, 2000

A ver:

- a) *Crescer sem destruir*: O desenvolvimento sustentável das cidades implica, ao mesmo tempo, crescimento dos fatores positivos para a sustentabilidade urbana

e diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano.

- b) *Indissociabilidade da problemática ambiental e social*: A indissociabilidade da problemática social urbana e da problemática ambiental das cidades exige que se combinem dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.
- c) *Diálogo entre a Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento*: A sustentabilidade urbana deve se inserir no contexto efetivo da conjuntura nacional e influenciar nas opções de desenvolvimento do país.
- d) *Especificidade da Agenda Marrom*: A especificidade do ambiente urbano determina que a sustentabilidade urbana dependa basicamente do cumprimento da chamada *Agenda Marrom*, que preocupa-se, sobretudo, com a melhoria da qualidade sanitário-ambiental das populações urbanas.
- e) *Inovação e disseminação das boas práticas*: As ações de mitigação dos impactos ambientais devem ser equilibradas com as ações voltadas para a inovação e a valorização das práticas urbanas que apresentem componentes de sustentabilidade.
- f) *Fortalecimento da democracia*: Reconhecendo que sem democracia não há sustentabilidade, devem-se fortalecer os mecanismos de gestão democrática das cidades e o desenvolvimento da cidadania ativa.
- g) *Gestão integrada e participativa*: Necessidade de desenvolver novas formas de gestão urbana que propiciem a integração das ações setoriais, a participação ativa da sociedade e a mobilização de meios mediante novas parcerias urbanas.
- h) *Foco na ação local*: Reconhecendo a eficácia da ação local, deve-se promover a descentralização da execução das políticas urbanas e ambientais.
- i) *Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental*: Deve-se promover a substituição paulatina dos instrumentos de caráter punitivo por instrumentos de incentivo e auto-regulação dos agentes sociais e econômicos.
- j) *Informação para a tomada de decisão*: O conhecimento e a informação sobre a gestão do território e do meio ambiente urbano aumentam a consciência ambiental da população urbana, qualificando-a para participar ativamente dos

processos decisórios. Políticas e ações de educação e comunicação, criativas e mobilizadoras, devem contribuir para reforçar todas as estratégias prioritárias de sustentabilidade urbana.

Com base nestes pressupostos, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional, elaborou quatro estratégias prioritárias nas quais devem inserir-se todas as ações gerais que visam construir os alicerces para se alcançar uma Cidade Sustentável. São elas (quadro – 15):

#### QUADRO – 15 ESTRATÉGIAS PARA UMA CIDADE SUSTENTÁVEL

<p><b>Estratégia 1:</b></p> <p>Aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da equidade, a eficiência e a qualidade ambiental.</p>
<p><b>Estratégia 2:</b></p> <p>Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade.</p>
<p><b>Estratégia 3:</b></p> <p>Promover mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis.</p>
<p><b>Estratégia 4:</b></p> <p>Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.</p>

FONTE: Agenda 21 Brasileira, 2000.

Diante deste cenário, após muita pesquisa, fica claro que uma grande parcela da sociedade está preocupada com a melhoria da qualidade de vida nos municípios, são inúmeros os trabalhos que de uma forma ou de outra abordam o tema. Podemos dizer que as ações sustentáveis para os municípios existem na mesma proporcionalidade da capacidade criativa do brasileiro.

Com o objetivo de tentar apresentar algumas das soluções viáveis para minimizar os problemas abordados, classificamos as ações em três níveis:

- a) Ações gerenciais;
- b) Ações operacionais; e
- c) Ações de monitoramento e fiscalização.

### 5.4.2 Ações Gerenciais

Os sistemas de governo contemporâneos são orientados por critérios que a própria realidade vai tornando obsoletos, e os mesmos exibem dificuldades crescentes de resposta aos problemas e inquietações da população. Os governos contemporâneos sofrem, em maior ou menor grau, o problema de legitimação de sua atuação, perante suas respectivas populações. Nesse sentido, a revisão dos sistemas de administração pública, à luz de critérios definidos a partir de uma clara compreensão dos limites do poder, ambientais e espaciais, assume enorme importância para que a gestão pública sustentável seja viabilizada.

A limitação da capacidade gerencial é, segundo Castor (1987), um dos limites de maior importância enfrentados pelo atual modelo brasileiro de administração pública, dado o elevado grau de centralização administrativa que está caracterizado em nosso país.

Devemos portanto, ter em mente, a necessidade da redução de grandes estruturas decisórias e operacionais e procurar aproveitar a capacidade e capilaridade existente ao longo do tecido social.

Neste raciocínio, Castor (1987), propõe duas estratégias básicas e intercomplementares para uma melhor gestão pública.

- a) Profunda descentralização administrativa;
- b) Mobilização das energias do tecido social.

No decorrer de todo trabalho nos foi possível perceber a grande necessidade de descentralização administrativa. Temos aí um pré-requisito básico para um novo modelo de gestão, sem o qual é praticamente impossível caminhar para a sustentabilidade.

A criação de estruturas locais de acompanhamento e controle da gestão dos recursos públicos deveria ser estimulada para complementar e subsidiar as estruturas formais de controle interno e externo da administração pública.

Entretanto, a estratégia descentralizadora não pode se esgotar na simples redistribuição de papéis institucionais entre as esferas do governo, ou somente entre as organizações formais, por mais radical que essa redistribuição seja. É preciso, além disso, envolver a mobilização social, principalmente nas múltiplas formas organizacionais existentes na sociedade civil.

Historicamente, no Brasil, os municípios tem sido, de fato, os Entes de Governo responsáveis pela administração das cidades e, portanto, os mais solicitados a encontrar

respostas concretas para os problemas urbanos. A municipalização das políticas públicas urbanas a descentralização da gestão municipal e de seus serviços é pressuposto essencial para a modernização administrativa dos municípios.

Assim sendo, tendo claro esse pressuposto da descentralização e da participação da sociedade na formulação das políticas públicas, apresentaremos, dentre as inúmeras alternativas, algumas ações gerenciais que podem conduzir o município ao Desenvolvimento Sustentável.

#### **5.4.2.1 - Agenda 21 Local**

A Agenda 21 é um planejamento sustentável participativo, um processo de participação popular e de adoção das recomendações sustentáveis preconizadas na denominada Agenda 21 Global, estabelecida no encontro patrocinado pela ONU no Rio de Janeiro em 1992. É o passo inicial para que as organizações públicas e privadas se incorporem ao movimento em prol de uma sociedade mais justa, sustentável e com melhor qualidade de vida.

O documento divulgado com os resultados do encontro realizado no Rio de Janeiro propõe o fortalecimento e o envolvimento dos governos locais no esforço de alcançar a sustentabilidade e indica claramente que a Agenda 21 é um processo de desenvolvimento de políticas e ações estratégicas para o Desenvolvimento Sustentável e de construção de parcerias entre autoridades locais, comunidade e outros setores para implementá-la. (Agenda 21, 1992).

A Agenda 21 Local, é um instrumento de planejamento sustentável do município. Se bem conduzido o seu processo de implantação, criando mecanismos de efetiva participação popular, pode se tornar no principal norteador das atividades do município, pois leva em consideração os aspectos sociais, econômico e ambientais na elaboração de estratégias, programas e ações .

A Agenda 21 estabelece prazos e responsáveis para a solução dos problemas locais. Muitas vezes ajuda a administração municipal a conscientizar as comunidades e as empresas das dificuldades de atendimento completo das suas necessidades, o que de certa maneira faz com que as responsabilidades sejam divididas entre todos os setores, criando assim um comprometimento mútuo dentro do município, propiciando o desenvolvimento de formas alternativas de gestão, descentralizando e integrando a administração municipal.

#### **5.4.2.2 Conformidade às normas ISO 9000, 14000, 18000 (BS-8800) e S.G.A.**

Conforme ressalta Schenini (1998), em função das novas demandas oriundas do mercado globalizado, onde a concorrência com produtos estrangeiros exige um novo padrão de qualidade com tecnologias limpas e ecologicamente corretas, que levam em consideração a produção sem degradação, movimentam as empresas em busca da certificação da ISO 14000.

Como a ISO 14000 visa estabelecer diretrizes para a implementação de sistemas de gestão ambiental nas mais diversas atividades econômicas que possam impactar o meio ambiente, a administração municipal tem na ISO 14000 uma excelente ferramenta para corrigir e melhorar os serviços públicos e seus impactos.

Essas normas abrangem seis áreas bem definidas, conforme NBR ISO 14001(1996).

São elas:

- a) Sistema de gestão ambiental;
- b) Auditoria ambiental;
- c) Rotulagem ambiental;
- d) Avaliação e performance ambiental;
- e) Análise do ciclo de vida;
- f) Termos e definições; e
- g) Aspectos ambientais em normas de produtos.

Em 1979, quando a British Standards Institution (BSI), organismo que produz normas na Grã-Bretanha, publicou a BS 5750, sobre Sistemas da Qualidade, o que resultou na série ISO 9000, editada oficialmente em 1987, já se pensava em estender e direcionar essas regras também para a gestão ambiental, o que ocorreu em 1994.

Hoje já se começa a falar sobre a BS 8800 (ou 8750), que versa sobre segurança e saúde e entrou oficialmente em vigor em maio de 1996. Vale lembrar que tanto a BS 7750 (ambiente) quanto a ISO 18000 (BS 8800) (saúde e segurança) foram criadas para serem acopladas à ISO 9000, pois são sistemas de gestão e em muitos pontos elas são parecidas, tendo os mesmos princípios. O que se espera de uma organização certificada pela ISO 9000-14000-18000 é a busca contínua pela qualidade, seja em produtos, meio ambiente ou na segurança do trabalhador.

A ISO 18000 (BS 8800) é um guia de diretrizes que se aplica tanto a indústrias complexas, de grande porte e altos riscos, quanto a organizações de pequeno porte e baixos

riscos. Seu objetivo é minimizar os danos que algumas atividades ou equipamentos causam à saúde dos trabalhadores, melhorando o desempenho e estabelecendo, acima de tudo, uma imagem responsável das organizações perante o mercado. Ela não é certificável, funcionando apenas como um guia para as organizações que têm a pretensão de adequar às normas internacionais de segurança.

Conforme Moritz, Holanda & Van Bellen (2000), um sistema de gerenciamento ambiental é definido, com bases na NBR 14001, como parte do gerenciamento global que inclui a estrutura organizacional, o planejamento de atividades, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para o desenvolvimento, implementação, alcance, revisão e manutenção da política ambiental.

#### **5.4.2.3 Qualidade total na administração pública**

Especificamente, a qualidade total, no setor público, como bem enfatiza Gomes (1997), pode ser vista como “um amplo processo de mudança cultural” cujo principal objetivo é modificar as relações institucionais, transformando chefes e subordinados em parceiros que busquem atingir as metas da organização. Esse processo será efetivado na medida em que consiga:

- a) Engajar uma estrutura hierárquica a partir do nível decisório até as chefias setorializadas na busca pela mudança;
- b) Modificar a estrutura administrativa, tornando-a mais ágil e flexível;
- c) Reduzir os erros e repetições do mesmo trabalho, diminuindo os custos de produção;
- d) Mudar o posicionamento dos funcionários, que passariam a encarar suas tarefas com perspectivas mais globalizadas e a ver o contribuinte como um cliente que tem necessidades e precisa vê-las satisfeitas;
- e) Mudar a perspectiva dos gerentes, que passariam a agir com seus subordinados em regime de parceria, na busca por melhorias nos modos de produção, em vez de obstruir o sistema de informações na busca da legitimidade e poder.

A implantação de programas de qualidade total na administração pública tem assumido outras dimensões além das técnicas:

*Gerência para a Qualidade Total no âmbito da organização pública, tem assumido uma conotação de globalização, à medida que contempla todos os*



*segmentos da organização deixando de ter uma dimensão exclusivamente técnica para encampar as dimensões sociopsicológicas e estratégicas.* Paulo Roberto Motta (1992:24).

Fica assim, enfatizada a importância desta ferramenta gerencial para a administração municipal.

#### **5.4.2.4 Os cinco “R” da nova gerência pública**

David Osborne e Ted Gaebler, autores do livro *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (Osborne & Gaebler, 1992) propõem uma reinvenção do governo, que baseados em experiências em lugares como o Reino Unido, Países Baixos, Canadá, Suíça, Alemanha, Itália, Dinamarca, Finlândia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Cingapura, Hong-Kong, Japão, e principalmente Nova Zelândia e Austrália, elaboraram um estudo para a compreensão dos diversos conceitos que compõem a nova gerência pública, isto é: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização, o que ficou sendo conhecido como os cinco “R”, que se seguido na sua essência, podem levar a um governo mais eficiente, com maior capacidade de resposta e mais efetivo.

Apresentamos então na próxima página (quadro – 16) os cinco “R” da nova gerência pública:

QUADRO – 16 OS 5 “R” DA NOVA GERÊNCIA PÚBLICA

Os cinco “R”	Ações estratégicas	Ferramentas
<b>1 – Reestruturação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar as competências centrais da organização;</li> <li>- Eliminar da organização tudo aquilo que não agregue valor a seus serviços;</li> <li>- Contratar extremamente tudo aquilo que não seja uma competência central da organização</li> </ul>	Qualidade total, análises da cadeia de valor, estimativa de custos baseadas na atividade (ABC).
<b>2- Reengenharia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciar novamente, em vez de tentar ajeitar os processos;</li> <li>- Colocar a informatização e outras tecnologias de informação no centro das operações;</li> <li>- Construir da base em direção ao topo, em vez de fazê-lo de cima para baixo;</li> <li>- Basear o desempenho organizacional mais em processos que em funções e posições no organograma;</li> <li>- Enfocar o esforço na melhoria da qualidade do serviço e na redução do tempo do ciclo produtivo e dos custos;</li> </ul>	Modernas bases de dados, Sistemas de informações Gerenciais, trabalho de equipe, benchmarking e otimização do tempo e do ciclo produtivo.
<b>3- Reinvenção</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver um processo de planejamento;</li> <li>- Estabelecer uma estratégia de serviço e de mercado;</li> <li>- Deslocar a organização em direção a novas modalidades de fornecimento de serviços e novos mercados;</li> </ul>	Planejamento estratégico, pesquisas de mercado, determinação de custos e metas, redes e alianças.
<b>4- Realinhamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com suas estratégias de mercado e de fornecimento de serviços;</li> <li>- Alinhar a estrutura de controle/recompensas da organização com suas estruturas administrativas e de responsabilidades;</li> <li>- Priorizar os centros de missão (unidades da organização que desempenham atividades funcionalmente centrais)</li> </ul>	Organizações baseadas no desempenho, estruturas multidivisionais, produção mínima, orçamento e prestação de contas das responsabilidades, preços de transferência e incentivos de alto poder.
<b>5-Reconceitualização</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acelerar o ciclo de observação, orientação, decisão e ação;</li> <li>- Capacitar os trabalhadores da linha de frente para avaliar o desempenho do serviço e oferecer um <i>feedback</i> sobre o fornecimento do serviço e da estratégia;</li> <li>- Construir uma organização com capacidade de aprender.</li> </ul>	Descentralização, controles flexíveis, capital de trabalho, análise rápida, novos modelos de aprendizagem.

FONTE: Jones &amp; Thompson, 2000.

Essas idéias sugerem a conveniência de se realizar mudanças significativas na burocracia tradicional e na cultura burocrática. Elas descrevem alguns dos fundamentos do novo paradigma de gerência pública constituindo-se assim os cinco “R” em princípios para a ação.

#### **5.4.2.5 Imagem e responsabilidade social – Marketing verde**

Todos os atos da administração municipal, por lei, devem ter publicidade, ou seja, a população deve estar a par das atividades que o governo vem desempenhando e das atividades e planos futuros. Não só a divulgação legal é uma das funções de uma nova administração, mas também, é mais do que necessário trabalhar a imagem do governo, é necessário deixar a comunidade a par dos projetos do governo e de suas realizações, seja como prestação de contas ou como prova da conscientização, de maneira que transmita um comprometimento do governo local com a preservação ambiental, desenvolvimento econômico e equidade social, pois todos sabemos a descridibilidade atual do setor público perante a sociedade, e para que seja possível viabilizar uma nova gestão é importante que a administração local mostre uma disposição e comprometimento com os novos rumos a que se pretende seguir, para a partir daí, com credibilidade perante a sociedade buscar um engajamento e mobilização em prol do desenvolvimento sustentável.

É necessário enfatizar, entretanto, que não adianta publicidade falsa ou interesseira, é imprescindível que seja algo realmente verdadeiro, pois caso contrário o efeito pode ser desastroso, inviabilizando um trabalho que sem a participação do tecido social perde muito de seu valor.

Como sabemos, o marketing não é só publicidade, muito pelo contrário, é algo muito mais amplo. Devemos aqui ser conscientes que se trata de um setor público e o marketing tem de ser encarado como uma ferramenta para o estudo da concepção de seus produtos (serviços públicos) e da satisfação de sua clientela (sociedade) com o objetivo de melhora contínua, aprovação e legitimação da sociedade.

Conforme Kotler (1994) ressalta, o processo de planejamento de marketing governamental deve seguir alguns passos:

- a) Desenvolvimento comunitário;
- b) *Design* urbano;
- c) Avaliação das necessidades;
- d) Administração da infra-estrutura;

- e) Planejamento intragovernamental;
- f) Preservação ambiental;
- g) Planejamento urbano;
- h) Desenvolvimento econômico;
- i) Preservação e desenvolvimento dos atrativos turísticos; e
- j) Qualidade nos serviços públicos.

Kotler ainda afirma que a administração pública deve orientar suas ações com bases em três pontos essenciais para o desenvolvimento local:

- a) Investibilidade;
- b) Habitabilidade; e
- c) Visitabilidade.

Sendo que o investimento no município é pressuposto para a sua habitação e só conseqüentemente este é para a sua visitação.

É muito importante o governo ter a noção e conhecimento dessas ferramentas do marketing, pois serve como uma excelente ferramenta de gestão para a obtenção dos objetivos legais do governo, ou seja, qualidade nos serviços prestados e satisfação da sociedade.

#### **5.4.2.6 Contabilidade e finanças ambientais**

Com a nova tônica ambiental vigente nas organizações, é necessário uma disseminação do pensamento estratégico ambiental por todos os setores, sendo a área financeira primordial, pois é onde são tomadas as decisões no tocante da destinação de recursos, verbas e financiamentos.

Hoje em dia são inúmeras as fontes de recursos financeiros para a administração municipal, porém a questão ambiental é uma das prioridades, sendo muito difícil atualmente conseguir um financiamento externo se o município não tiver uma política ambiental bem definida.

Como bem descreve Moritz, Holanda, e Van Bellen (2000),

*Em uma sociedade em que o metabolismo social do capital se torna crônico, a recriação da função financeira é um imperativo e a emergência da variável ambiental, um catalisador positivo desta recriação. A concepção da estrutura financeira da sociedade do conhecimento é, ao mesmo tempo, uma forma de antecipar, reconhecer e gerenciar o risco financeiro e uma forma de sustar o passivo ambiental decorrente de multas relativas a infrações às leis ambientais. Neste sentido, o gestor financeiro deverá realizar um exercício de*

*transcendência no qual as finanças continuem a permear o seu cotidiano, mas sob uma ótica ambiental e globalizante, quem sabe, recriando no futuro a função financeira sob a perspectiva de uma eco-gestão.*  
(Moritz, Holanda, e Van Bellen, 2000:40)

Visto isso, podemos perceber por que uma função estratégica e muitas vezes conservadora tem de se adaptar aos novos tempos.

#### **5.4.2.7 A administração por fundos**

A administração por fundos tem sido preconizada pelo IBAM, como um instrumento de gestão importante visando assegurar a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos pelos municípios, facilitando as funções de planejamento, programação e execução dos investimentos públicos e a captação de outros recursos, uma vez que o orçamento-programa nem sempre é um mecanismo suficiente para garantir as prioridades fixadas. (Netto, 1994)

A administração por fundos também facilita os processos democráticos de participação popular nas discussões referentes ao orçamento municipal, ajuda também a identificar melhor as fontes de recursos e controlar a sua aplicação.

#### **5.4.2.8 Plano Diretor**

Conforme Constituição Federal, são objetivos do Plano Diretor, entre outros:

- a) No campo físico territorial: promover as ordenações dos espaços habitáveis do Município;
- b) No campo econômico: promover o desenvolvimento econômico do Município;
- c) No campo social: promover a qualidade de vida da população; e
- d) No campo institucional – administrativo do Município: promover a melhoria do atendimento e da eficácia dos serviços urbanos prestados pela prefeitura.

O planejamento territorial, em que se traduz o planejamento urbanístico municipal, visa transformar a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local. Para tanto, o plano deverá resolver dois problemas:

- 1º- o problema das localizações referentes aos equipamentos públicos;
- 2º- o problema das divisões em zonas referentes aos edifícios privados.

O Plano Diretor é, assim, de suma importância para cada Município que, seguindo suas normas, poderá promover a devida ocupação do solo urbano. E conforme Lei Orgânica dos Municípios de Santa Catarina(1992), desenvolver-se á em cinco etapas:

- a) Estudo preliminar;
- b) Diagnóstico;
- c) Planos diretores;
- d) Instrumentação do plano; e
- e) Plano de ação do prefeito.

#### **5.4.2.9 Zoneamento ecológico**

A definição dos usos adequados, inadequados, adequados com restrições, para as diferentes zonas de uma área urbana, constitui uma das importantes ferramentas para o disciplinamento do uso e ocupação do solo.

O zoneamento, com vistas à preservação ambiental, deve ser feito com base nas características do meio, considerando a “capacidade natural de utilização” dos recursos disponíveis.

Segundo Mota (1981), a distribuição dos usos e respectivos índices urbanísticos será feita considerando aspectos ambientais, tais como:

- a) Qualidade ambiental existente;
- b) Capacidade de suporte do meio;
- c) Posição das atividades poluidoras;
- d) Importância do meio, do ponto de vista ecológico, paisagístico ou histórico cultural;
- e) Padrões de qualidade já definidos ou propostos (qualidade ambiental a alcançar); e
- f) Inter-relacionamento das características ambientais com os aspectos econômicos, sociais e políticos.

#### **5.4.2.10 Plano de Proteção Ambiental**

O plano de proteção ambiental constitui o elemento mais amplo, devendo conter os objetivos gerais e servir de guia para as demais medidas a serem adotadas.

No plano, devem ser identificados os fatores limitantes a urbanização, sejam de caráter natural ou impostos pelo homem. No plano devem ser identificadas as áreas sensíveis ao processo de urbanização, que pode ser feita de variadas formas.

Todas as áreas consideradas sensíveis, do ponto de vista ambiental, devem ser mapeadas conforme segue:

- a) Áreas de vegetação intensa;
- b) Zonas de valor ecológico;
- c) Locais de valor paisagístico;
- d) Coleções superficiais de água e áreas de inundações correspondentes;
- e) Terrenos com inclinações elevadas;
- f) Alagados, estuários, mangues e outros;
- g) Áreas de recarga de aquíferos;
- h) Terrenos não apropriados para o uso de fossas sépticas;
- i) Solos não recomendáveis para construções; e
- j) Locais de valor histórico cultural.

O Plano de Proteção Ambiental deverá identificar, também, os usos que mais contribuem para alterações no meio, tais como:

- a) Atividades poluidoras do ar;
- b) Fontes de ruídos;
- c) Lançamentos de esgotos no subsolo;
- d) Indústrias poluentes;
- e) Desmatamentos; e
- f) Despejo de resíduos sólidos.

#### **5.4.2.11 Agenda marrom**

A almejada sustentabilidade das cidades depende do cumprimento da chamada *Agenda Marrom*, que tem foco na preservação dos recursos naturais. Essa especificidade justifica-se pelo fato de que o ambiente urbano é um ambiente radicalmente alterado pela ação humana e, antes de tudo, cultural, no qual se concentram os efeitos do modelo industrial-urbano que predominou como forma de organização socioeconômica das sociedades ocidentais. (Cidades Sustentáveis, 2000)

A *Agenda Marrom*, tal como tem sido tratada pelos organismos internacionais de financiamento de infra-estrutura urbana (Banco Mundial - BIRD - e Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID), preocupa-se, sobretudo, com a melhoria da qualidade sanitário-ambiental das populações urbanas. Conforme documento Cidades Sustentáveis (2000), no Brasil, essa pauta tem especial significado, e o principal indicador de progresso que pode ser utilizado nesse aspecto se refere à universalização dos serviços de saneamento ambiental nas cidades brasileiras.

### 5.4.3 Ações operacionais

Para que as políticas e estratégias atinjam seus objetivos são necessários esforços no sentido da efetivação dos princípios sustentáveis de desenvolvimento. E para tal existem inúmeras ações que precisam ser colocadas em prática.

São ações organizacionais, comunitárias, públicas e privadas, é necessário um envolvimento de todos os segmentos da sociedade para a construção de uma rede conjunta e interativa inter e intra dependente de maneira a formar uma coalizão em prol do meio ambiente e da sustentabilidade do município.

Conforme Schenini (1998),

*as tecnologias limpas de produção e serviços encontram-se em estágios diferenciados de utilização. Através da técnicas de prevenção da poluição e de controle dos impactos causados pelas atividades de construção, fabricação ou prestação de serviços e que a gestão pública sustentável se viabiliza.*  
(Pedro Carlos Schenini 1998)

Neste caso também são inúmeras as formas de se utilizar as tecnologias limpas operacionais para a obtenção da sustentabilidade, dentre essas destacam-se:

#### A - Controle da poluição nos serviços prestados:

- a) Redução dos resíduos e poluentes em suas atividades;
- b) Implantação de sistemas de drenagem das águas pluviais;
- c) Contenção de encostas;
- d) Tratamento de resíduos sólidos;
- e) Técnicas de coleta, triagem, descarte e disposição de resíduos;
- f) Drenagem e tratamento de esgotos urbanos;



**B - Criação de Conselhos Municipais:**

A formação de conselhos municipais com composição paritária entre membros da sociedade civil, de organizações empresariais e do setor público é um excelente meio de organizar e melhor administrar as ações municipais em cada setor, assim como o maior controle na captação e aplicação de recursos. A sua formação pode abranger as seguintes áreas:

- a) Meio Ambiente;
- b) Turismo;
- c) Defesa civil;
- d) Cultura e Esporte;
- e) Indústria e Comércio;
- f) Educação;
- g) Saúde;
- h) Outras áreas de interesse ao município;

**C - Implementação da Agenda 21:**

A Agenda 21, depois de pronta, deve ser colocada em prática. Em seus dois últimos capítulos, a Agenda 21 Global estabelece a necessidade de se apontar os meios de implementação, prazos e responsáveis, para que depois de identificadas as necessidades e prioridades do município, ações sejam efetivadas, principalmente pelos bairros e áreas organizadas em associações municipais;

**D - Criação ou reestruturação das associações de moradores e centros comunitários:**

Estas são as organizações chaves em qualquer projeto municipal, pois com uma comunidade organizada, existem maiores chances de elaboração de projetos locais, o que facilita a sua mobilização para buscar junto ao poder público a sua viabilização.

## **E - Desenvolvimento do Ecoturismo e turismo rural como alternativas sustentáveis de emprego e renda:**

No Brasil, apesar de um potencial inigualável, o turismo é ainda uma atividade em desenvolvimento. O ecoturismo e o turismo rural são atividades de investimentos relativamente baixos e de retorno rápido, absorvendo mão de obra local, contribui para valorizar o homem e fixa-lo à região. É ainda, um poderoso instrumento de educação ambiental e cultural.

## **F - Educação Ambiental:**

Esta é, sem dúvida, uma ação de extrema importância para o desenvolvimento sustentável global, nacional, estadual e principalmente local. É só com a conscientização que conseguirá se chegar a uma mobilização e apoio da sociedade.

É necessário a formação de uma consciência de que não só o poder público é responsável, mas também toda a população tem de trabalhar para a conservação e manutenção da qualidade do nosso ambiente de vida.

A Secretaria Especial do Meio Ambiente definiu a Educação Ambiental como:

*Instrumento de tomada de consciência do fenômeno do desenvolvimento e suas implicações ambientais e de transmissão de conhecimentos, habilidades e experiências que permitam ao homem atuar eficientemente no processo de manutenção ou recuperação do equilíbrio ambiental, de forma a manter a qualidade de vida condizente com suas necessidades e aspirações.*  
(O Desafio do Desenvolvimento Sustentável, 1991)

Seutônio Mota(1981), apresenta alguns aspectos fundamentais par a educação ambiental:

- a) Enfoque global e integrado: A Educação Ambiental deverá considerar o ambiente ecológico em sua totalidade: o político, o econômico, o tecnológico, o social, o legislativo, o cultural e o estético.
- b) Participação: A Educação Ambiental deverá estender-se à toda comunidade proporcionando-lhe uma tomada de consciência e conseqüente participação no equacionamento dos problemas ambientais vivenciados;

- c) Adequação e Continuidade: Os diversos aspectos do ambiente variam no tempo definindo novas configurações biofísicas e novas estruturas sociais e culturais e, portanto, novas problemáticas. A Educação Ambiental deve adaptar-se permanentemente a elas, para a elas responder adequadamente.

Dessa forma, é necessário que tenhamos a consciência da múltipla importância da Educação Ambiental com um instrumento valioso para a formação da sociedade.

## **G - Implantação do Sistema de Informações Geográfica – SIG**

Uma das grandes ferramentas na manipulação de informações da gestão municipal é o geosensoriamento e o Sistema de Informações Geográficas. Com base nas informações do SIG é possível a sua utilização para:

- a) Topografia;
- b) Análise ambiental, impactos e previsões de cenários;
- c) Estudos hidrográficos;
- d) Estudos climatológicos;
- e) Planejamento urbano;
- f) Transporte e vias públicas;
- g) Mapeamento de bancos genéticos;
- h) Cadastramento exato de propriedades rurais e urbanas;
- i) Mapeamento de recursos naturais e jazidas;
- j) Ações preventivas e educativas;
- k) Sistemas de defesa civil – enchentes, vendavais, secas;
- l) Planejamento e manejo dos recursos naturais;
- m) Programa de zoneamento ecológico;
- n) Monitoramento da ação antrópica.

## **H – EIA/RIMA**

O Estudo de Impacto ambiental - EIA é um diagnóstico detalhado das condições ambientais da área de influência do projeto antes de sua implantação. Deve considerar o solo, o subsolo, o ar, as águas, o clima, as formas de vida, os ecossistemas naturais e o meio sócio-

econômico. A análise das consequências de sua implantação e de sua não implantação. Os impactos positivos e negativos, as medidas amenizadoras desses impactos e suas formas de acompanhamento e monitoramento. (Fatma, 2000)

O Relatório de Impactos ao Meio Ambiente - RIMA deverá conter as conclusões do estudo, demonstrando em linguagem acessível à toda a comunidade todas as vantagens e desvantagens, ambientais, sociais e econômicas. Deve-se valer de quadros, tabelas, audiovisuais e simulações que facilitem a sua compreensão. Como norma, ficarão à disposição das pessoas interessadas, tanto na Biblioteca da Fatma, quanto na Biblioteca Pública da região. (Fatma, 2000)

O EIA/RIMA está previsto na Resolução 01/86 do CONAMA e cabe aos órgãos ambientais exigí-los ou não (pode ser feito um Estudo Prévio de Impacto Ambiental) e é de responsabilidade do empreendedor realizá-lo a suas expensas. Após a realização do EIA será concedida ou não a licença ambiental para o empreendimento.

#### **I - Outras ações importantes:**

Toda tentativa de enumerar exaustivamente as alternativas existentes é inútil devido a grande capacidade de adaptação e invenção do ser humano. Mas é necessário lembrar algumas ferramentas operacionais que são consideradas de grande valia para a viabilização de uma gestão sustentável efetiva, a ver:

- a) Orçamento participativo;
- b) Adoção dos procedimentos da “melhoria contínua” em suas atividades;
- c) Diminuição/eliminação dos resíduos de suas atividades;
- d) Utilização de cadastros urbanos e rurais multifinalitários;
- e) Realização de balanços energéticos e hídricos;
- f) Desenvolvimento de projetos ecológicos de recuperação e melhoria ambiental;
- g) Desenvolvimento de projetos para aproveitamento sustentável dos recursos naturais;
- h) Uso de ACV – Análise do Ciclo de Vida de produtos e serviços;
- i) Digitalização para o apoio gerencial – tributos, zoneamento;
- j) Incentivar a participação das ONG's na gestão ambiental;
- k) Apoio ao transporte coletivo em substituição ao excessivo número de veículos;
- l) Desenvolver um sistema de tráfego favorável a preservação ambiental;

- m) Trabalho voltado à conservação de energia;
- n) Elaboração de projetos obedecendo as bacias hidrográficas;
- o) Promoção na reciclagem e redução de resíduos;
- p) Formação de grupos de voluntários da saúde;
- q) Implementação da agenda marrom;
- r) Apoio a produção de produtos orgânicos; e
- s) Aumentar carga tributária para atividades ambientalmente danosas.

#### 5.4.4 Ações de monitoramento e fiscalização

As ações de monitoramento e fiscalização devem necessariamente procurar seguir as determinações legais, a Constituição Federal, Leis e Decretos, assim como a Legislação Estadual e Lei Orgânica Municipal. Como sabemos, o Brasil tem uma das Constituições mais bem elaboradas, como também o é a Legislação Ambiental, que recebe elogios em todo mundo, porém, nosso grande problema é no controle e fiscalização da aplicação de suas determinações.

O instrumento mais utilizado em políticas de controle é o controle direto, que também é conhecido por controle administrativo, que na sua forma mais comum, representam a obrigatoriedade das indústrias reduzirem sua poluição até um certo nível, ou instalarem determinados equipamentos ou sistemas de tratamento para restringir seus efluentes. Normalmente, estes regulamentos se traduzem em padrões de emissão, os quais são limites legais à quantidade de poluentes que podem estar presentes no material líquido ou gasoso, expelido ao meio ambiente, atendendo aos requisitos da proteção da saúde humana e dos recursos naturais.

Na visão da economia, é importante lembrarmos a teoria dos economistas neoclássicos, seguidores de Pigou, famoso pelo imposto pigouviano. Eles defendem que a opção do controle direto acarreta elevados custos para o Município, Estado ou Federação, pois necessita de um eficiente esquema de fiscalização.

Para os seguidores de Pigou, o industrial teria de pagar uma taxa de  $x$  unidades monetárias por unidade de poluente emitido, que seria suficientemente elevada de forma a induzi-lo, por ser a alternativa mais econômica, a diminuir a poluição. (Pádua, 1987)

Porém, esta teoria tem suas limitações, pois o ato de pagar as taxas poderia tornar-se tão rotineiro como pagar contas de luz ou telefone. E os custos do estado estariam no mapeamento e taxação das atividades.

Tendo em mente que a modalidade mais usual hoje é o controle direto, apresentamos um quadro (quadro 17) com os instrumentos existentes de controle direto da política ambiental:

## QUADRO – 17

### INSTRUMENTOS DE CONTROLE DIRETO DA POLÍTICA AMBIENTAL

Pressão Moral (publicidade, pressão social, etc.)

1- Controles diretos;

- a) Regulamentos limitando os níveis de emissão;
- b) Obrigação de instalação de equipamentos ou processos ambientalmente limpos;

Controle através do mercado;

- a) Taxação dos danos ambientais;
- b) Subsídios;
- c) Venda de quantidades limitadas de licenças para poluir.

Investimentos do Governo:

- a) sistemas de prevenção do dano ambiental;
- b) Atividades de restauração ( reflorestamentos, remoção de favelas, etc.);
- c) Disseminação de informação;
- d) Pesquisa;
- e) Educação:
  - Do público em geral;
  - De profissionais especialistas ( ambientalistas, planejadores urbanos, empresários)

FONTE: Pádua, 1987.

De acordo com Meirelles (1992), a preservação dos recursos naturais pode ser feita de dois modos: pelas limitações administrativas do solo e pela desapropriação.

Como instrumentos de controle temos:

**A - Transferência de densidades:**

A preservação de determinadas áreas é conseguida utilizando-se a técnica de transferência de densidades, a qual consiste na permissão para o adensamento de edificações nas zonas de características mais favoráveis à ocupação urbana, em troca da não utilização, ou uso de modo menos intenso, dos locais ambientalmente mais sensíveis.

**B - Desapropriação:**

A aquisição de áreas pelo poder público é, sem dúvida, o meio mais eficiente de proteção. Áreas de valor paisagístico tem um controle mais fácil de seus usos quando são de propriedade pública. No entanto, devemos reconhecer, que isto nem sempre é possível devido aos custos de aquisição, muitas vezes impraticáveis pelos municípios.

Além da fiscalização governamental, efetivada pelos órgãos Federal, Estadual e Municipal nas figuras do IBAMA, FATMA (Santa Catarina) e do Órgão Municipal responsável, é importante a participação de todos os setores da sociedade organizada, como as associações de empresas e de classe e as ONG's. Porém, a participação da comunidade local na fiscalização, orientação, denuncia e educação dos moradores e infratores de seu bairro é essencial, pois ninguém melhor do que eles para controlar a ocupação e uso da sua região.

**C - Outras ações de controle:**

Como pudemos perceber ao longo do trabalho existem muitas mudanças gerenciais e organizacionais necessárias para melhorar o desempenho do município no tocante da sustentabilidade.

Com as ações de monitoramento não é diferente, pois uma descentralização das estruturas fiscalizadoras fazendo com que as atividades de fiscalização e controle permeiem organicamente a rede administrativa, tornando a função fiscalizadora mais próxima da fonte de execução da atividade de execução da atividade correspondente e portanto da população.

Ainda assim existem meios importantes de manter um bom monitoramento, a ver:

- a) Controle do parcelamento do solo;
- b) Dotação de infraestrutura;

- c) Código de obras e posturas;
- d) Vigilância sanitária;
- e) Sistemas de Informações geoespaciais em cadastros multifinalitários;
- f) Parcerias e alianças para a fiscalização;
- g) Centros comunitários;
- h) Câmara de veradores;
- i) Ministério público;
- j) Conselhos Municipais;
- k) Comunidade através de ação civil pública;
- l) Imprensa;
- m) monitoramento fixo e móvel para água, ar, solo e vegetação;
- n) monitoramento para a BS 7750 e BS8800;
- o) prevenção de acidentes ambientais no transporte, manuseio e armazenagem de matérias-primas e mercadorias; entre outros.

Acabamos de verificar algumas das muitas formas existentes para minimizar os problemas ambientais, em seu sentido mais amplo, dentro dos municípios. São ações gerenciais, operacionais e de monitoramento, porém vale lembrar que nenhuma das ações apresentadas devem funcionar isoladamente, sem a efetiva participação da sociedade em todos os níveis de ação.

Assim, destacamos a Educação Ambiental, que é o instrumento que educa e forma cidadãos. Pois, só com uma sociedade ativa e atuante é que poderá ser viabilizada efetivamente a gestão pública sustentável nos municípios.



## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste trabalho permitiu observar fatores importantes a respeito da gestão pública sustentável nos municípios. A partir dele, foi possível verificar que as mudanças econômicas, ambientais, sociais, políticas e culturais fundamentam a discussão sobre o papel do município no desenvolvimento global. Nesse sentido, inúmeras reformulações estão ocorrendo nas relações entre Governo e sociedade, as quais têm tornado possíveis o surgimento de novas e melhores formas do seu arranjo.

Dado o contexto atual de degradação do ambiente natural e urbano, incluindo-se aí todos os fatores que o cercam, é necessário que exista uma mobilização de todos os setores da sociedade para a superação de um problema que atinge a todos nós. Dessa forma, procuramos com este trabalho apresentar alguns caminhos possíveis para que isso seja viabilizado.

Para os fins a que se propôs este trabalho, pode-se considerar que houve o alcance pleno dos objetivos predeterminados, que tinha como sendo o seu objetivo geral a realização de um estudo sobre gestão pública sustentável nos municípios.

Com relação à identificação e revisão da bibliografia a respeito do tema, pode-se dizer que, além da vasta bibliografia no campo da biologia, geografia e áreas afins, existem muitos artigos em revistas especializadas da área pública valendo aqui serem citadas a Revista de Administração Municipal do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM e a Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Bons livros de administração pública e direito administrativos estão disponíveis hoje ao alcance fácil, assim como o acesso a obras consagradas da engenharia química e ambiental. Por este tema estar começando a ter uma certa atenção da mídia, não é difícil encontrar reportagens em jornais e revistas, além de informações em todo o mundo disponíveis via *Internet*.

Este tema, administração pública, governo e sociedade é um tema complexo e tem sido amplamente estudado por diversas áreas do conhecimento, onde destacam-se os trabalhos no campo da economia e da sociologia, por efetuarem estudos no maior dos problemas da administração pública, a corrupção, o interesse e o conseqüente comportamento cíclico de suas políticas e ações.

Dessa forma, acreditamos que, a conformação com uma situação adversa não deva ser jamais um limitador do exercício de trabalhos conscientes e corretos, pois ainda existe, se não políticos sérios, a esperança. Assim sendo, não ignorando tais fatores, mas acreditando que só análises e explicações dos motivos que levam a administração pública ao fracasso e descrença

da população não são suficientes, é que desenvolvemos um trabalho com aplicações práticas, mostrando as alternativas e os caminhos existentes para a minimização dos problemas atuais e futuros dentro da gestão pública, com o enfoque da sustentabilidade dos municípios.

A análise e a contextualização do referencial teórico, por meio de exaustiva leitura e reflexão, permitiram o maior conhecimento do tema e viabilizaram uma abordagem dos fatores e processos que envolvem a administração pública.

Na identificação das atribuições da gestão pública no âmbito municipal, podemos dizer que esta foi uma tarefa árdua e exaustiva para que conseguíssemos cumpri-la. Além de dados investigados em leis orgânicas, materiais de direito administrativo e Constituição Federal, seria impossível elaborar uma caracterização sem estudo direto nos municípios, assim como entrevistas não estruturadas a administradores e estudiosos do assunto. Este foi um problema, pois cada município tem uma estrutura administrativa particular e adaptada para suas necessidades, dessa maneira foi necessária uma generalização das funções da gestão pública de forma a não descaracterizar as suas especificações e atividades.

A contextualização das diversas forças que interagem e interferem na gestão do município foi atingida sem muito problema, o que facilitou para uma exposição clara e objetiva.

O trabalho de identificação e caracterização dos impactos ambientais urbanos e seus principais pontos de poluição dentro do município foi uma etapa exaustiva, mas com a ajuda de bom material a respeito do tema, foi possível atingir este objetivo sem grandes problemas.

Como consequência do cumprimento dos objetivos anteriores, a etapa de investigação e apresentação das soluções e ações sustentáveis existentes, foi alcançada com sucesso, contendo uma grande quantidade de ações de ordem gerencial, operacional e de monitoramento para que a gestão pública municipal possa viabilizar a busca da sustentabilidade dentro dos municípios.

Em relação ao fato de representar o contexto atual e de ter a finalidade de servir como material auxiliar em pesquisas posteriores, este trabalho certamente evidenciou a nova forma como os municípios e seus administradores públicos, que movidos pelas diversas formas de pressão, deverão posicionar-se e agir.

Durante o desenvolvimento do trabalho foi possível perceber que, o ponto mais importante é sem dúvida a educação ambiental (tendo-se a visão do ambiente como um todo, e não apenas o “verde”), pois é só com uma conscientização da população de seu papel importante dentro da sociedade, é que teremos o seu devido engajamento na luta por um

mundo melhor, agindo de forma localizada, porém com a visão estratégica de sua importante função no apoio à gestão de seu município.

Chegamos a um momento em que a gestão pública necessita da participação efetiva da sociedade no planejamento e gestão do município, sendo praticamente inviável uma boa gestão sem participação. Faz-se necessário que os órgãos de gestão pública e os atores individuais e coletivos redescubram a cidade como um agente transformador, pois, como afirma Jaime Lerner, a garantia de sobrevivência do planeta está intimamente ligada à postura das cidades, onde hoje se localiza a origem da maioria dos problemas ambientais.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.
- AGENDA 21 BRASILEIRA – BASES PARA DISCUSSÕES. Washington Novaes (coord.). Brasília MMA/PNUD, 2000.
- AGRICULTURA SUSTENTÁVEL: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e José Eli Veiga (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/CMEG, 2000.
- BECKER, Bertha K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? In: **Simpósio nacional de geografia urbana**, 3., set. 1993, Rio de Janeiro.
- BRASIL. Constituição Federal, 1988.
- BRASIL. Leis. Lei nº6.938 de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial**. Política Nacional do Meio Ambiente.
- BRASIL. Leis. Lei nº7.804 de 18 de julho de 1989. **Diário Oficial**. Altera a Política nacional do Meio Ambiente.
- BRASIL. Presidência da República. **Comissão Internacional para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. O desafio do desenvolvimento sustentável. Brasília: Cima, 1991.
- BRASIL. Resolução nº237 de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial**.
- BRASIL. **Educação Ambiental**. Brasília: SEMA, 1977.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem. Prefácio da Presidente. In: **Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Nosso futuro comum. Rio de Janeiro: FGV, Instituto de documentação, 1988.
- CAMPOMAR, Marcos C. Do uso do “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 95-97, jul/set. 1991.
- CASTOR, Belmiro Valverde e outros. **Estado e administração pública: Reflexões**. , Brasília, FUNCEP, 1987.
- CEMPRE Informa. n. 47, ano 7, jul/ago de 1999.
- CIDADES SUSTENTÁVEIS: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e Marlene Allan Fernandes (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/Parceria 21/IBAM-ISER-REDEH, 2000.

CIÊNCIA & TECNOLOGIA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e Marcel Burzryn (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/UNB/ABIPTI, 2000.

CLIFFS, Englewood. **Public Adminisration: A comparative perspective**. New jersey: Prentice Hall Inc., 1966.

CONCEA- Conferência Catarinense de Educação Ambiental. Florianópolis, 1997.

CONJUNTURA ECONÔMICA. **A vez dos municípios**. p.7-10,Março/2000.

COMISSÃO DE ORGANIZAÇÃO DO FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Construindo nossa agenda**. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

FATMA. [www.sdm.sc.gov.br](http://www.sdm.sc.gov.br) – Informações referentes EIA/RIMA, 2000.

FISCHER, Tânia. **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

FONTES, Ângela. O desenvolvimento sustentável e o papel desempenhado pelas mulheres. In: **Revista de Administração Municipal**, v.43, n.218, p.34 – 48 . jan/mar 1996, Rio de Janeiro.

FÓRUM AGENDA 21 LOCAL DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS. **Agenda 21 Local do Município de Florianópolis**. Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2000.

GAZETA MERCANTIL, **As cidades e o desenvolvimento das nações**. Seção economia. Paulo Roberto Feldmann, 1999.

GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e Tânia Maria Tonelli Munhoz (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/TC/BR/FUNATURA, 2000.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GOMES, Ricardo Corrêa. Análise exploratória da perspectiva de implantação da filosofia da qualidade na administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v.3, n.31, p. 48-58, maio/jun 1997

HEINKE, Gary W. HENRY, Glynn J. **Environmental Science and Engineering**. With contribution by others scientists and engineers, Ian Burton ...[et al] – 2<sup>nd</sup> edition. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

INFORMATIVO SEMANA MEIO AMBIENTE. Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 1999.

INFRAESTRUTURA E INTEGRAÇÃO REGIONAL: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e Luiz Alberto Costa Ribeiro (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/Sodontécnica/Crescente Fértil, 2000.

- JONES, Lawrence R. THOMPSON, Fred. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**. n.1, p.41-79, jan-mar,2000.
- JUNQUEIRA, Ana T.M. LEITE, Lesley G. Política municipal de meio ambiente. In: **Caderno do III Fórum de Educação Ambiental**. Belo Horizonte: UFMG, 1994. p. 100-115.
- KOTLER, Philip. **Marketing público: como atrair investimentos, empresas e turismo para as cidades, regiões, estados e países**. São Paulo: Makron Books, 1994.
- LAGO, Paulo Fernando. **A consciência ecológica: a luta pelo futuro**. Florianópolis: Ed. UFSC, 1991.
- LA ROVERE, Ana Lúcia Nadalutti. A participação da ONG's na gestão ambiental urbana. **Revista de Administração Municipal**, v.42, n.217, p.11- 28 . out/dez 1995, Rio de Janeiro.
- LEI ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA, 1992.
- MANZO, Abelardo J. **Manual para la preparación de monografías: un guía para presentar informes y teses**. In: Lakatos, Eva Maria; Marconi, Marina de Andrade. – Fundamentos de metodologia científica. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing; metodologia e planejamento**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. ed.18, São Paulo: Malheiros Editores S/A, 1990.
- MENEZES, Luiz Claudino. Emergência e evolução da política ambiental urbana no Brasil: do Estado Novo à Nova República. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.1, n.31, p. 70-95, jan/fev 1997.
- MIE PREFECTURE. **Plano de ação para a preservação ambiental**. JAPÃO, Ise-Shima, Chu-Nansei, Hokesei, Iga, Higashi, 1998.
- MIEWALD, Robert D. **Public Administration: A critical perspective**. New York: Mc Grae Hill Inc., 1978.
- MONTEIRO, Jorge Viana. **Dimensões do setor público: uma visão analítica**. Brasília: FUNCEP, 1986.
- MONTIBELLER, Gilberto Filho. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis, abril de 1999. Tese (doutorado em sociedade e meio ambiente) – Curso de doutorao interdisciplinar em Ciência Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.
- MORITZ, Gilberto. HOLANDA, Luiz Abner Bezerra de. VAN BELLEN, Hans Michael. Recriando a função financeira no contexto da globalização. **Revista de Ciências da Administração**. v. 1, n. 4, p. 31-41, setembro de 2000.

- MOTA, Seutônio. **Planejamento urbano e preservação ambiental**. Fortaleza, Edições UFC, 1981.
- MOTTA, Paulo Roberto. **A qualidade como perspectiva de inovação**. Lisboa, 1992.
- NASCIMENTO, Daniel Trento. **Relatório Agenda 21 Brasileira – Debate estadual de Santa Catarina**. Florianópolis: SDM, 2000.
- NBR ISO 14001. **Sistema de gestão ambiental: especificações**. ABNT, 1996.
- NETTO, Lino Ferreira. Gestão Municipal e desenvolvimento. **Revista de Administração Municipal**, v.14, n.213, p.11-29, out/dez 1994.
- NEW ENGLAND CONSORTIUM ON ENVIRONMENTAL PROTECTION. **Boston's transportation control plan**. Washington, D.C, U.S. Environmental Protection Agency, 1975.
- NIGRO, Felix A. **Modern public administration**. New York: The Murray printer Company, 1977.
- NOVAS FORMAS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA. Diretor do projeto Laércio F. Betiol; coordenadora Maria Cristina Costa pinto Galvão; técnicos Álvaro da Silva....[ et al].- São Paulo: **Fundap**, 1997.
- OSBORNE, David. GAEBLER, Tedd. **Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from Schollhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon**. Reading, MA: Assison Wesley, 1992.
- OTTOMAN, Jacquelyn. **Marketing verde**. São Paulo: Makron Books, 1994.
- PÁDUA, José Augusto. **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- PINHO, Ruy Rebello. NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Instituições de direito público e privado: introdução ao estudo do direito – noções de ética profissional**. 18. ed. – São Paulo: Atlas, 1992.
- RABI, Nidia Inês Albesa de. Estratégia para os serviços públicos municipais: autonomia, concessão ou privatização. **Revista de Administração Municipal**, v.41, n.213, p.30– 43 . out/dez 1994, Rio de Janeiro.
- REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS: Subsídios à elaboração da Agenda 21 Brasileira. Maria do Carmo Bezerra e Rubem César Fernandes (coord.). Brasília: MMA/IBAMA/Parceria 21, 2000.
- RIGGS, F.W. **A Ecologia da Administração Pública**. São Pulo: FGV, 1964.
- RUDIO, Franz Vitor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. Petrópolis: Vozes, 1983.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**. Desenvolvimento e meio Ambiente. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SANTA CATARINA – SECRETARIA DE ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA. **Meio Ambiente e Segurança Pública**. Anais. Florianópolis: IOESC, 1992.

SCHENINI, Pedro Carlos. **Avaliação dos padrões de competitividade à luz do desenvolvimento sustentável: o caso da indústria Trombini de papel e embalagens S/A em Santa Catarina**. Florianópolis, 1998. Tese (Doutorado em Engenharia) – Curso de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

SCHENINI, Pedro Carlos. Avaliação dos padrões de competitividade à luz do desenvolvimento sustentável: o caso da indústria Trombini de papel e embalagens S/A em Santa Catarina. **Revista de Ciências da Administração**. v. 1, n. 4, p. 55-64, setembro de 2000.

TEIXEIRA, Hélio Janny. SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a gestão pública**. São Paulo: Ed. Edgard Blücher Ltda: 1995.

TEIXEIRA, Ivandi Silva. **Um modelo de evidências sobre riscos ambientais para a gestão pública em Belém do Pará fundamentado na auditoria interna e ambiental**. Florianópolis, 1998. 212 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Curso de pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **Compilation of air pollutant emission factors**. 2a. ed. Office of Air Quality Planning and Standards, Research Triangle Park, North Carolina, 1973.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

WORLDWATCH INSTITUTE. [www.worldwatch.org](http://www.worldwatch.org), The State of the Nature, 2000.



*We can learn from the past  
But those days are gone,  
We can hope for the future,  
But there might not be one...*

*Mike Portnoy*